SÄPO

Säkerhetspolisens arbetsmetoder

SOU
1989:18

SÄPO

Säkerhetspolisens arbetsmetoder

Rapport av särskild utredare

SOU
1989:18

48

Statens offentliga utredningar
1989:18
Civildepartementet

SÄPO

Säkerhetspolisens arbetsmetoder

Lidbom, Carl

Rapport av särskild utredare
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:
Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM
Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8^{10} - 12^{00} (externt och internt)
08/763 10 05 12^{00} - 16^{00} (endast internt)

Graphic Systems AB, Göteborg 1989

ISBN 91-38-10295-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och
chefen för civildepartementet

Genom beslut den 27 oktober 1988 uppdrog regeringen åt mig att som särskild utredare göra en genomlysning av den polisiära säkerhetstjänsten.

Till sekreterare åt mig förordnades den 9 november 1988 hovrättsassessorn Claes Kring och till expert den 21 november 1988 byråchefen Olav Robertsson.

Jag får härmed överlämna rapporten SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. Rapporten föreligger i en öppen och en hemlig version.

Mitt arbete som särskild utredare är därmed avslutat.

Stockholm den 10 april 1989

Carl Lidbom

/Claes Kring

Innehållsförteckning

Sammanfattning

I rapporten redovisas resultatet av det uppdrag att genomlysa SÄPO som regeringen gav mig i oktober 1988. Rapporten, som föreligger i en öppen och en hemlig version, omfattar tretton sakavsnitt (kap. 2 - 14) förutom inledning (kap. 1) och slutsatser (kap. 15).

Under mitt utredningsarbete har jag gått igenom SÄPO:s verksamhet från olika utgångspunkter. Jag har kommit i kontakt med åtskilliga befattningshavare vid myndigheten, och med en del av dem har jag haft tillfälle att föra ingående samtal om deras arbete. Mitt huvudintryck är att personalen vid SÄPO är kompetent och gör sitt bästa i en särpräglad verksamhet. Men även efter ett grundligt utredningsarbete kvarstår en stark känsla av osäkerhet om vad SÄPO har för sig.

SÄPO har starka sidor. Men det finns också brister, och i vissa avseenden kan det finnas skäl att överväga ändringar i fråga om inriktningen, prioriteringar o.dyl. Kontraspionaget bedrivs med kompetens och framgång, men en viss breddning av verksamheten förefaller nödvändig. I kampen mot terrorism har SÄPO haft framgångar som inte synts utåt. Både när det gäller kontraspionage och terrorismbekämpning är det nödvändigt att förstärka analysfunktionen. SÄPO behöver tillföras utrikespolitisk expertis. Den kontrasubversiva verksamheten är mycket litet omfattande beroende på att extremiströrelser f.n. knappast kan anses utgöra något nämnvärt hot mot säkerheten. Livvaktsverksamheten håller på att byggas ut efter riktlinjer som föreslagits av SÄPO-kommittén och är på väg att få en ändamålsenlig organisation med nära anknytning till terrorismbekämpningen (jfr SOU 1988:16 s. 169). När det gäller registrering och personalkontroll har jag kommit fram till att den politiska registreringen i princip kan slopas och att regeringens hemliga föreskrifter i ämnet bör upphävas.

På senare tid har rått en turbulens kring SÄPO som inte är bra för verksamheten. Det är angeläget att så snart som möjligt återvända till lugnare förhållanden. För att det skall kunna ske måste åtgärder vidtas för att stärka förtroendet för SÄPO. Allmänhet och politiker måste kunna lita på att SÄPO bedriver sitt arbete inom lagens råmärken och i sådana former att demokratisk insyn och rättslig kontroll är möjliga. Därför föreslår jag i min rapport på två punkter omedelbara åtgärder. Den ena punkten gäller en uppstramning av beslutsfattandet inom SÄPO och den andra en provisorisk rättslig kontroll av elektronisk avlyssning i nödsituationer. Dessa åtgärder är av det slaget att de kan genomföras utan föregående parlamentarisk beredning.

Beslutsformer och insyn (kapitel 3)

Jag har gjort många positiva iakttagelser under utredningens gång. Men jag har också funnit oroväckande inslag. Något som tycks vara karaktäristiskt för SÄPO är att arbetet i viss utsträckning bedrivs i en gråzon mellan lagligt och olagligt, etiskt och oetiskt. Delvis får detta ses

mot bakgrund av att lagstiftningen inte alltid har utformats med beaktande av de särskilda förhållandena på säkerhetstjänstens område. Men också inflytelser från det internationella bruket på säkerhetsområdet kan ha påverkat arbetet och gjort det frestande att tänja gränserna för den svenska lagstiftningen.

Till bilden av den gråzon där SÄPO arbetar hör en beslutsordning som gör det svårt att i efterhand veta vilka beslut som har fattats inom säkerhetspolisen. Beslut i känsliga, tveksamma eller kontroversiella frågor fattas ofta utan någon som helst dokumentation. I efterhand finns ingen annan möjlighet att rekonstruera beslutet än genom vad de inblandade befattningshavarna minns eller vill minnas. Enligt vad som sagts mig kan det också förekomma att beslut fattas genom ett tyst samtycke från en chef som får ett ärende föredraget för sig. Bland de exempel på diffust beslutsfattande som jag redovisar i rapporten skall här endast nämnas, att det sällan eller aldrig bevaras någon dokumentation om beslut i så känsliga frågor som val av utländska samarbetspartners, riktlinjer för samarbetet med utländska säkerhetstjänster samt värvning av avhoppare och agenter eller användning av andra okonventionella arbetsmetoder. Också den elektroniska avlyssning som SÄPO företagit i spaningarna efter Olof Palmes mördare och vars laglighet i efterhand har ifrågasatts har skett utan att lämna några spår i form av beslutsdokumentation. Detsamma gäller den elektroniska avlyssning som jag i olika sammanhang själv har kunnat spåra i mitt utredningsarbete.

I samband med min undersökning av beslutsformerna har jag också kommit in på frågan hur SÄPO redovisar utgifterna för hemliga operationer. Pengarna tas från ett hemligt anslag. Ibland finns inga verifikationer. Men även när det finns verifikationer kan det vara svårt att i efterhand se vad utgifterna avsett. Revision sker så ofta som en gång i kvartalet. Så snart revision har skett har vederbörande tjänsteman rätt att förstöra alla sina verifikationer.

Om man, på det sätt som skett, låter säkerhetspolisen skaffa sig ett utrymme för att driva verksamhet helt i det fördolda och gömma undan utgifter innebär det ofrånkomligen att man bäddar för missbruk och olagligheter. Detta är något som de politiskt ansvariga har all anledning att se upp med.

Formerna för beslutsfattandet är enligt min mening en nyckelfråga. SÄPO-kommittén har betonat vikten av parlamentarisk insyn i SÄPO (jfr SOU 1988:16 s. 202 och prop. 1988/89:108 s. 15). Med nuvarande diffusa ordning för att fatta känsliga beslut riskerar den parlamentariska insynen i säkerhetstjänsten att bli illusorisk. Inspekterande myndigheter får också svårt att upptäcka missförhållanden som det är deras uppgift att ta itu med. Olämpliga eller i vissa fall till och med olagliga förfaringssätt kan fortgå utan att statsmakterna kan ingripa och korrigera.

För framtiden är det enligt min mening nödvändigt med en helt annan stringens när det gäller beslutsfattandet vid SÄPO. Beslut som är av större vikt från rättslig eller annan synpunkt bör ovillkorligen dokumenteras. En annan sak är att besluten naturligtvis i många fall blir att anse som kvalificerat hemliga.

Det är enligt min mening angeläget att en ny och bättre ordning införs utan dröjsmål. Jag föreslår att regeringen uppdrar åt verksledningen vid RPS att utarbeta former för beslutsdokumentation som uppfyller rimliga krav på att verksamheten skall kunna följas i efterhand.

Buggning (kapitel 11)

En annan huvudfråga i mitt utredningsarbete har gällt avlyssning genom dolda mikrofoner (s.k. elektronisk avlyssning eller buggning). På detta område har jag funnit att en helt ny rättslig reglering bör övervägas. Däremot tar jag inte ställning till innehållet i en sådan reglering. Detta är en utpräglat politisk fråga där man bör eftersträva så stor politisk enighet som möjligt och som därför bör förberedas av SÄPO-kommittén och inte av mig som ensamutredare.

Hemlig avlyssning är i Sverige förbjuden i grundlag. Det principiella förbudet mot avlyssning får visserligen begränsas genom regler i lag. Ett sådant lagstöd för hemlig avlyssning finns när det gäller telefonavlyssning. På det området är polisens verksamhet ställd under rättslig kontroll genom utförliga lagregler, som behandlas närmare i det följande. I fråga om buggning har polisen däremot bara allmänna nödregler att falla tillbaka på. Ett fall då buggning förekommit i en nödsituation är det s.k. Norrmalmstorgsdramat år 1973, då en beväpnad rånare höll gisslan fången i ett bankvalv under dödshot. Polisen följde händelserna i bankvalvet genom dolda mikrofoner och lyckades slutligen frita gisslan.

Avlyssning genom dolda mikrofoner används, enligt vad det sagts mig, av säkerhetstjänsterna i praktiskt taget alla länder i Europa. Jag har haft kontakt med tre av dessa säkerhetstjänster för att förhöra mig om deras erfarenheter på området. Sammanfattningsvis kan sägas att de uppfattar elektronisk avlyssning som ett i vissa stycken oumbärligt hjälpmedel i arbetet. Ett område där avlyssning med dolda mikrofoner gjort stor nytta är terrorismbekämpningen. Mina utländska sagesmän har gett mig konkreta exempel där terrordåd kunnat förhindras och ett stort antal liv kunnat räddas tack vare information som kommit fram genom elektronisk avlyssning. Det finns tydligen fall där sådan avlyssning är det enda praktiskt genomförbara sättet att få fram informationer som kan leda till att terrorister avslöjas. Ett annat användningsområde för elektronisk avlyssning är kontraspionaget. När det gäller de mest svårupptäckta formerna av spioneriverksamhet anses sådan avlyssning vara en av de få metoder som över huvud taget står till buds för att få fram upplysningar som kan leda till att spioner avslöjas. Givetvis har metoden med elektronisk avlyssning också sina begränsningar. Bl.a. är den mycket resurskrävande om operationen skall bedrivas under någon längre tid.

Många människor känner oro inför att ge polisen rätt att utföra buggning. Den oron måste enligt min mening tas på allvar. Men det betyder inte att man kan låta allt förbli vid vad det varit. Också från integritetssynpunkt är det nuvarande rättsläget långtifrån tillfredsställande. SÄPO disponerar i dag elektronisk avlyssningsutrustning för utbildnings- och demonstrationsändamål inom säkerhetsskyddet och för användning i nödsituationer. Nödreglerna är visserligen restriktiva, men de är samtidigt diffusa och svårtolkade, och det är polisens sak att själv avgöra när de skall tillämpas. Osäkerheten i det nuvarande rättsläget och vad den kan leda till illustreras inte minst av att det under utredningen av mordet på Olof Palme förekommit elektronisk avlyssning i stor skala och under omständigheter, som gjort att avlyssningsoperationernas laglighet har ifrågasatts och att rättsliga åtgärder har vidtagits för att pröva den frågan.

Det finns ytterligare en omständighet som visar på att det nuvarande rättsläget är otillfredsställande. Efter min genomgång av frågan med tjänstemän på SÄPO vågar jag påstå att det under de senaste åren förekommit elektronisk avlyssning också i sammanhang som inte har någonting att göra vare sig med utredningen av mordet på Olof Palme eller med andra våldsdåd. Man har använt sig av buggning inte bara mot misstänkta terrorister utan också vid andra slag av operationer. Låt vara att det, i de fall som kommit till min kännedom, sannolikt inte varit fråga om annat än små operationer.

Enligt min mening bör statsmakterna inte längre skjuta frågan om en reglering av elektronisk avlyssning ifrån sig. Om statsmakterna anser att buggning under inga förhållanden - inte ens i nödsituationer - skall vara tillåten, får man se till att det inte finns någon elektronisk avlyssningsutrustning hos polisen. Men om man inte är beredd att ta detta radikala steg måste det bästa vara att i lag reglera de få fall då elektronisk avlyssning skall få förekomma och skapa ett betryggande system för rättslig kontroll av polisens beslut och åtgärder.

I avbidan på ett slutligt ställningstagande från statsmakternas sida bör enligt min mening regeringen vidta provisoriska åtgärder för att åstadkomma en viss rättslig kontroll, åtminstone i efterhand, av utnyttjande av elektronisk avlyssning i nödsituationer. Eftersom vi numera vet att det under senare år förekommit buggning i skilda sammanhang och det inte kan uteslutas att frågan om att använda denna spaningsmetod blir aktuell på nytt - i samband med ett nytt Norrmalmstorgsdrama, ett befarat terroristattentat eller i annat sammanhang - är det angeläget att sådana åtgärder vidtas omgående. Jag föreslår att regeringen i administrativ ordning ålägger SÄPO att rapportera till JK varje gång elektronisk avlyssningsutrustning tas i bruk för annat ändamål än utbildning eller demonstration. Regeringen bör enligt min mening också föreskriva att det i varje sådant fall är SÄPO-chefen själv som skall fatta det polisiära beslutet.

Säkerhetsunderrättelsetjänst (kapitel 4-7)

Säkerhetsunderrättelsetjänsten indelas i tre grenar: kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet (kontrasubversion).

Det finns en väsentlig svaghet när det gäller säkerhetsunderrättelsetjänsten. Den handlar om bristande överblick och bristande förmåga att analysera hotsituationer. Sådana analyser är grundläggande för att bedöma inte bara riskerna i allmänhet för attentat utan också för behovet av livvaktsskydd för utsatta personer. Jag har funnit vissa exempel på uppseendeväckande missar från SÄPO-tjänstemäns sida - låt vara inte på de högsta nivåerna - som bottnar i okunnighet om politiska förhållanden och/eller i dåligt omdöme. De mest anmärkningsvärda fynden av det slaget har emellertid gjorts av landshövding Gunnarsson under hans utredning om hotbilden mot Olof Palme under tiden före mordet på statsministern (SOU 1989:1). Vid samtal med Gunnarsson har jag fått klart för mig att han själv blivit förvånad över att det inte finns några promemorior eller annat analyserande material hos SÄPO som visar hur man där såg på hotsituationen när det gäller statsministern eller andra regeringsledamöter. Bedömningen tycks ha gjorts ad hoc och utan försök till systematisering. Bristerna på detta område måste avhjälpas så snart det låter sig göras. Bl.a. behöver utrikespolitisk expertis tillföras SÄPO.

När det gäller *kontraspionaget* har jag inga stora invändningar mot den verksamhet, som i dag med framgång bedrivs mot underrättelseverksamhet som är knuten till vissa länders beskickningar i Sverige. Jag förordar emellertid en ökad satsning mot de delar av den främmande underrättelseverksamheten som hittills i stor utsträckning har undandragit sig en effektiv bekämpning. Det gäller de s.k. illegala nät av underrättelseofficerare och agenter som arbetar utan direkt anknytning till ambassader eller andra officiella organ. Förmodligen kommer en sådan satsning att kräva en ökning av kontraspionagets resurser. Framför allt gäller det dock att utveckla metoder som kan ge resultat med en rimlig resursinsats. I den hemliga versionen av rapporten berör jag en del sådana metoder.

På *terrorismbekämpningens* område har jag funnit det ställt utom tvivel att Sverige i vissa fall har använts som utgångspunkt för planering och stöd av terroristisk verksamhet i andra länder. Detta gör det nödvändigt för Sverige att delta i det internationella samarbetet på terrorismbekämpningens område, vilket vi också har utfäst oss att göra genom anslutning till flera internationella antiterrorismkonventioner. Att man heller inte får bortse från risken för attentat i Sverige visas bl.a. av att SÄPO så sent som år 1988 nära Arlanda flygplats påträffat en vapengömma med anknytning till en känd terroristorganisation. Vapengömman indicerar planer på ett terrordåd i Sverige, kanske en attack mot den närbelägna flygplatsen.

Kontrasubversionen tar sikte på olika former av försök att undergräva den rådande samhällsordningen, såsom genom infiltration, sabotage eller propaganda för politiska våldshandlingar. Verksamheten är lågprioriterad med hänsyn till att politiska extremistorganisationer i dag inte anses utgöra något större hot mot säkerheten. Arbetet går i huvudsak ut på att följa extremistorganisationerna i landet översiktligt. I viss, numera liten omfattning registreras personer med anknytning till extremistorganisationer i SÄPO-registret med stöd av föreskrifter i en hemlig förordning, som regeringen utfärdat år 1981. De registrerade uppgifterna används bl.a. i samband med personalkontroll. Enligt min mening bör de hemliga registreringsföreskrifterna upphävas. Tillämpningen av dessa har alltmera fått karaktär av en rutinmässig registrering av politiska aktiviteter och är av tvivelaktigt värde för säkerhetsskyddet. Såvitt jag kan se finns det knappast skäl att registrera andra personer än sådana som genom brottsligt beteende eller på något annat påtagligt sätt visat att de utgör en fara för säkerheten. Detta kan ske utan särskilda föreskrifter i ämnet. I övrigt bör den politiska registreringen upphöra och äldre uppgifter gallras.

Oavsett om det gäller kontraspionage, terrorismbekämpning eller kontrasubversion rör sig SÄPO i stor utsträckning på ett mycket svårarbetat fält som kräver speciella arbetsmetoder. En stor del av säkerhetsunderrättelsetjänsten bedrivs i form av s.k. *förspaning*, som kan beskrivas som en kartläggning av personer och miljöer med anknytning till säkerhetshotande verksamhet. I den hemliga versionen av rapporten har jag utförligt behandlat en del av de spaningsmetoder som SÄPO tillämpar. I en del fall får man här exempel på vad jag förut anfört om att SÄPO arbetar i en gråzon, där lagstiftningen inte alltid är anpassad till de särskilda förhållandena på säkerhetsområdet. Jag understryker i rapporten att olagligheter från säkerhetstjänsten givetvis inte kan godtas. Däremot kan man inte generellt avstå från att använda metoder som är främmande för den öppna polisverksamheten men gängse inom säkerhetstjänster i de flesta andra länder. Skall man över huvud taget bedriva säkerhetstjänst är det ibland nödvändigt t.ex. att värva en avhoppare från en terrorist- eller spionageorganisation, att "vända" en främmande agent så att han blir dubbelagent eller att sprida desinformation för att vilseleda motståndaren. Frågan är emellertid svår att hantera från demokratisk synpunkt. Behovet av sekretesskydd begränsar möjligheterna att diskutera sådana arbetsmetoder offentligt. Det går inte att uttömmande reglera säkerhetstjänstens arbetsmetoder i lag utan att avslöja sådant som bör hållas hemligt.

En spaningsmetod som är noga lagreglerad och ställd under domstolskontroll är *telefonavlyssning* (kapitel 10). Erfarenheterna visar att telefonavlyssning är ett värdefullt komplement till övriga spaningsmetoder. Visserligen ger avlyssningen mera sällan några direkta bevis för att en person har gjort sig skyldig till brott. Däremot ger den många gånger kännedom om kontakter, resor o.dyl. som är av värde för inriktningen av de fortsatta spaningarna.

Om telefonavlyssning finns regler i bl.a. rättegångsbalken. Reglernas tillämpning på SÄPO:s område har dock tagit en väg som inte direkt kan utläsas av lagtexten. Enligt rättegångsbalken är telefonavlyssning avsedd att användas vid förundersökning, dvs. utredning av ett begånget brott för att om möjligt få fram bevisning som räcker för åtal och dom mot gärningsmannen. Då telefonavlyssning beviljas på SÄPO:s område föreligger däremot inte alltid några misstankar om konkreta brott. I många fall har den information som kommer fram vid telefonavlyssningen inte intresse främst för utredning av misstankar mot den person som beslutet om avlyssning avser. Den viktigaste frukten av avlyssningen är i stället ofta överskottsinformation rörande säkerhetshotande verksamhet i allmänhet inom kretsar som den avlyssnade tillhör. Denna användning av telefonavlyssning inom säkerhetsunderrättelsetjänsten har godtagits i en fast, mångårig rättspraxis.

Jag har mot den bakgrunden inte funnit skäl att anmärka på SÄPO:s tillämpning av telefonavlyssning. Bristerna i vissa fall när det gäller utskrifter och översättning av avlyssnade samtal har påpekats redan av landshövding Gösta Gunnarsson i hans utredning om hotbilden mot Olof Palme (SOU 1989:1). Jag instämmer i hans bedömningar.

Det finns emellertid enligt vad jag har funnit, när det gäller telefonavlyssning, behov av en utredning som ligger utanför både mitt och SÄPO-kommitténs mandat. Utvecklingen på teleteknikens område går i en riktning som minskar möjligheterna till avlyssning. Det gäller bl.a. eventuella följder av en övergång till samtalsöverföring med digital teknik, inkoppling av kryptoutrustning samt kommunikation via dator eller telefax. Detta förhållande är värt att uppmärksammas med hänsyn till telefonavlyssningens betydelse för att förebygga och avslöja grov brottslighet inom både SÄPO:s och den öppna polisens verksamhet. I någon mån har saken behandlats i en proposition om vissa tvångsmedelsfrågor, som regeringen beslutat den 9 mars 1989 (prop. 1988/89:124), men flera frågor återstår att lösa. Enligt min mening finns det skäl att se över lagstiftningen om telefonavlyssning i särskild ordning.

Personalkontroll (kapitel 12)

Personalkontrollen är ett system för att ta fram underlag för prövning av pålitligheten från säkerhetssynpunkt hos vissa personer med befattningar av betydelse för rikets säkerhet. Kontrollsystemet bygger på att varje myndighet själv skall bedöma pålitligheten hos sin egen personal men att säkerhetspolisen skall biträda genom att från polisregister ta fram underlag för bedömningen. Endast personer med tjänst som är placerad i s.k. skyddsklass får kontrolleras. En negativ bedömning av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt kan leda till att han går miste om den anställning han sökt eller, om han redan är anställd, att han avskedas, sägs upp eller omplaceras till en mindre känslig befattning.

Jag har funnit flera brister i personalkontrollsystemet, både när det gäller effektiviteten och rättssäkerheten. Redan att kontrollen är oreglerad i lag och grundas på författningar av lägre valör är betänkligt. En annan allvarlig invändning är att personalkontrollen endast ger ett bristfälligt underlag för bedömningen av om en person tillhör någon av de riskgrupper, som erfarenhetsmässigt löper fara att värvas som agenter eller på annat sätt dras in i säkerhetshotande verksamhet. Utvecklingen har gått därhän att ideologiska motiv spelar allt mindre roll som grund för säkerhetshotande verksamhet. I stället har de ekonomiska faktorerna trätt i förgrunden. Det finns därför enligt min mening skäl att göra inhämtandet av vissa uppgifter om den kontrollerades ekonomi till ett ordinarie inslag vid personalkontroll.

Som redan framgått på tal om kontrasubversionen menar jag att den nuvarande registreringen av politiska aktiviteter bland personer med anknytning till extremistorganisationer bör upphöra och äldre register-uppgifter av detta slag gallras. Det innebär att sådana uppgifter i fortsättningen sällan eller aldrig kommer att lämnas ut i samband med personalkontroll. Detta bör knappast vara någon förlust. Redan i dag är de uppgifter om politiska aktiviteter som förekommer i SÄPO-registret och som lämnas ut vid personalkontroll tämligen gamla. Sådana aktiviteter registreras numera endast sällan. Det är då rimligt att inte heller äldre uppgifter om politiska aktiviteter normalt bör förekomma i kontroll-sammanhang och kanske leda till att någon går miste om en anställning som han söker eller redan innehar.

En annan viktig fråga när det gäller personalkontrollen är den enskildes insyn i de delar av utredningsmaterialet som omfattas av sekretess. Reglerna fungerar i dag så att den kontrollerade inte får del av uppgifter som lämnas ut från SÄPO-registret, dvs. i praktiken uppgifter om politiska aktiviteter och andra spaningsuppgifter. Det medför att han inte får möjlighet att t.ex. klara ut eventuella personförväxlingar eller andra felaktigheter i uppgifterna eller att ge naturliga förklaringar till omständigheter som annars kan verka kompromettérande. Med den ändrade inriktning av personalkontrollen som förordats ovan förbättras parts-insynen i personalkontrollärenden betydligt. Det material som lämnas ut från SÄPO kommer då i de flesta fall att utgöras av uppgifter som inte omfattas av sekretess i förhållande till den kontrollerade.

I ett mindre antal fall kommer dock problemen i fråga om partsoffentlig-heten att kvarstå även med en sådan ordning. Kanske kommer dessa ärenden att uppgå till några tiotal per år. I rapporten ger jag synpunkter på tänkbara metoder att öka den enskildes insyn i dessa ärenden utan att sekretessintresset träds för när.

Övriga frågor

En huvuduppgift för SÄPO vid sidan om säkerhetsunderrättelsetjänsten är *säkerhetsskyddet*. Där håller emellertid verksamheten på att läggas om i enlighet med de riktlinjer som föreslagits av SÄPO-kommittén (jfr SOU 1988:16 s. 171, 176, 188), varför en genomlysning bör anstå (kapitel 8).

SÄPO samarbetar med vissa säkerhetstjänster i utlandet, bl.a. när det gäller terrorismbekämpning och livvaktsskydd i samband med statsbesök (kapitel 9). *Det internationella samarbetet* har stor betydelse för att säkerhetstjänsten skall kunna bedrivas effektivt. Mitt intryck är att de internationella kontakterna fungerar väl. Däremot är jag för min del kritisk till frånvaron av formell reglering på området. Det har i princip varit SÄPO själv som valt vilka länder man skall samarbeta med. Några skrivna normer som bestämmer gränserna för eller innehållet i samarbetet finns inte. Enligt min mening bör det med hänsyn till frågans utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse ankomma på regeringen att bestämma om SÄPO:s internationella samarbetspartners. Det bör också ankomma på regeringen att slå fast vissa grundläggande regler för det internationella samarbetet, t.ex. på vilka områden samarbetet skall bedrivas och vad som skall gälla i fråga om utlämnande av känsliga uppgifter.

Vid SÄPO förs ett särskilt datorbaserat register, som i dagligt tal kallas *SÄPO-registret* (kapitel 13). I registret antecknas uppgifter som kommit fram inom kontraspionaget, terrorismbekämpningen eller kontrasubversionen och som bedöms kunna vara av värde för den fortsatta verksamheten. De registrerade uppgifterna används i första hand som spaningsunderlag inom säkerhetsunderrättelsetjänsten men också i samband med personalkontroll. Enligt min mening bör den parlamentariska kontrollen av registerföringen byggas ut. Om SÄPO-kommitténs tanke att inrätta en särskild registernämnd vid RPS förverkligas (SOU 1988:16 s. 204) bör man överväga att anförtro tillsynen över registerföringen till den nämnden. Det bör också vara möjligt att låta registernämnden fungera som en "klagomur", dit allmänheten kunde vända sig med eventuella misstankar om otillbörlig registrering.

En sträng sekretess är i många fall nödvändig för att säkerhetstjänsten skall kunna bedrivas effektivt. Emellertid är det på SÄPO:s område liksom inom all annan offentlig verksamhet i viss mån möjligt att straffritt lämna ut hemliga uppgifter för publicering i tidningar, radio eller TV med stöd av de delvis grundlagsfästa reglerna om *meddelarfrihet* (kapitel 14). Även om utrymmet för meddelarfrihet är förhållandevis begränsat inom säkerhetstjänsten är det, mot bakgrund av de i praktiken ganska små möjligheterna att beivra brott mot tystnadsplikten, inte förvånande att uppgifter om SÄPO:s verksamhet då och då figurerar i massmedia utan att ha lämnats ut genom officiella kanaler. Jag har emellertid inte kunnat finna att läckagen till pressen har ställt till med några större olyckor i form av havererade operationer el.dyl. Det bör också framhållas att SÄPO i många fall har visat sig i stånd att upprätthålla ett kvalificerat sekretesskydd. De läckor som förekommit är likväl otillfredsställande eftersom de skapar irritation och undergräver förtroendet för SÄPO hos både allmänhet och politiker.

1. Inledning

I november 1987 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över den svenska säkerhetspolisen (SÄPO). Uppdraget till kommittén omfattade även en översyn av personalkontrollen samt vissa frågor om meddelarfrihet. Jag utsågs till ordförande i kommittén, som antog namnet SÄPO-kommittén (Ju 1987:05).

En första etapp av kommittéarbetet avslutades i juli 1988 och redovisades i delbetänkandet (SOU 1988:16) SÄPO - Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Betänkandet överlämnades till justitieministern den 20 juli 1988. I betänkandet behandlas frågor om arbetsuppgifter och organisation, ledning och parlamentarisk insyn, personalpolitik samt vissa lagtekniska frågor. Betänkandet har efter remissbehandling beretts inom justitiedepartementet och civildepartementet, till vars område polisen sedan den 1 januari 1989 hör. Regeringens överväganden och förslag i anledning av betänkandet har förelagts riksdagen genom proposition 1988/89:108 om säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.

För kommittén återstår att utreda frågor om SÄPO:s arbetsmetoder, personalkontrollsystemet och meddelarfriheten. Den 27 oktober 1988 uppdrog regeringen åt mig att förbereda och ta fram underlag för kommitténs fortsatta arbete genom att göra en genomlysning av den polisiära säkerhetstjänstens verksamhet. Genomlysningen skulle enligt uppdraget ta sikte på sådant som SÄPO:s spaningsregister, arbetsmetoder och rutiner, SÄPO:s internationella samarbete och kontakter samt hur personalkontrollsystemet fungerar i praktiken. Resultatet av mitt arbete och de slutsatser som detta gav anledning till borde redovisas i en rapport till regeringen senast den 30 april 1989. Enligt uppdraget var det mig obetaget att, samtidigt som jag redovisade mina egna slutsatser, skissera möjliga alternativ till lösningar på förekommande problem. Däremot borde konkreta förslag till ändringar i lagstiftning och organisation inte läggas fram i det sammanhanget. Detta borde i stället ankomma på SÄPO-kommittén, som borde fortsätta sitt arbete när den fått del av rapporten. Det framhölls också att kommittén givetvis var oförhindrad att införskaffa den ytterligare utredning som den ansåg sig behöva.

Regeringen beslutade vidare med stöd av 14 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) och 3 § första stycket 2 lagen (1965:94) om polisregister m.m. att handlingar och upplysningar från SÄPO - även sådana som berörde enskilda personer - skulle tillhandahållas mig utan hinder av sekretess.

I anslutning till att jag erhöll uppdraget som särskild utredare beviljade regeringen en hemställan från mig om entledigande från uppdraget som ordförande i SÄPO-kommittén.

Underlaget för rapporten har jag samlat in på flera sätt. Jag har gått igenom SÄPO:s verksamhet ämnesområde för ämnesområde, efter föredragning av ansvariga tjänstemän. Jag har också låtit mig föredras ett antal ärenden samt granskat register och akter. Med utgångspunkt från konkreta fall har jag försökt att bilda mig en uppfattning om rutiner och

arbetsmetoder. Under arbetet har jag kommit i kontakt med åtskilliga befattningshavare vid SÄPO, och med en del av dem har jag också haft tillfälle att föra ingående samtal om deras arbete. En av byråcheferna hos SÄPO, Olav Robertsson, har biträtt mig som expert. Jag har också haft överläggningar med de fackliga organisationerna.

Överläggningar och samtal har förekommit också med ett stort antal personer utanför SÄPO. Syftet har då i allmänhet varit att jag skulle få en uppfattning om SÄPO:s verksamhet sedd från uppdragsgivarnas, "avnämarnas" respektive inspekterande myndigheters synpunkt. Så har varit fallet när det gäller mina kontakter med utrikesdepartementet (UD), försvarsdepartementet, civildepartementet, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), riksdagens ombudsmän (JO), överbefälhavaren (ÖB), försvarets materielverk (FMV), försvarsindustrin och statens invandrarverk.

I det här sammanhanget bör också nämnas överläggningar som jag haft med hovrättspresidenten Carl Axel Petri, chefsåklagaren K-G Svensson samt chefsrådmannen Mikael af Geijerstam. Överläggningarna med Petri, som har ett revisorsuppdrag med anknytning till SÄPO, har gällt bokförings- och redovisningsfrågor. Med K-G Svensson och Mikael af Geijerstam har jag talat om telefonavlyssning i SÄPO-ärenden.

Slutligen har jag informerat mig om andra utredningar som berör SÄPO, bl.a.

- en av överåklagaren Ola Nilsson ledd förundersökning om försök att föra in utrustning för elektronisk avlyssning i landet,

- en av överåklagaren Uno Hagelberg ledd förundersökning om elektronisk avlyssning bl.a. i utredningen av mordet på statsminister Olof Palme,

- en utredning, som landshövdingen Gösta Gunnarsson företagit på regeringens uppdrag om hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme (jfr SOU 1989:1).

Vid besök hos utländska säkerhetstjänster har jag tagit del av internationella erfarenheter på säkerhetsområdet, särskilt av användningen av elektronisk avlyssning inom kontraspionaget och terrorismbekämpningen.

Resultatet av utredningsarbetet redovisas i denna rapport, som föreligger i en hemlig och en öppen version. Den öppna versionen ges ut i tryck som SOU 1989:18. Versionerna har samma kapitelindelning. Vissa avsnitt har dock i den öppna versionen en mera översiktlig utformning, vilket markerats med noter vid kapitelrubrikerna. Den öppna versionen innehåller en bilaga med en faktasammanställning om personalkontroll, som saknas i den hemliga. Rapporten bygger på fakta som jag fått fram eller som eljest blivit kända för mig före den 5 april 1989.

Rapporten tar till en början upp övergripande frågor om säkerhetstjänstens särskilda beskaffenhet och om beslutsordningen inom SÄPO (kapitel 2 och 3). Därefter behandlas verksamhetsinriktning och arbetsmetoder med utgångspunkt från indelningen av säkerhetstjänsten i grenarna säkerhetsunderrättelsetjänst (kapitel 4-7) och säkerhetsskydd (kapitel 8). En del arbetsmetoder och andra frågor behandlas särskilt i de följande kapitlen: Internationellt samarbete (kapitel 9), avlyssning genom telefon eller mikrofoner (kapitel 10 -11) samt personalkontroll och registerfrågor (kapitel 12-13). Sekretess och meddelarfrihet tas upp i kapitel 14. I kapitel 15 ges vissa avslutande synpunkter.

Vid samtal både med befattningshavare hos SÄPO och med utomstående har jag vid flera tillfällen fått tips om förhållanden som varit okända för mig men som jag på det viset fått möjligheter att undersöka direkt med SÄPO:s ledning. Ibland har det visat sig vara fråga om villospår som inte lett någonstans. Men ibland har sådana tips hjälpt mig att få reda på saker som jag inte skulle kunnat komma åt på annat sätt. Metoden har varit ömtålig och svår att hantera. Men den har varit nödvändig för att komma åt sanningen om SÄPO.

I en del fall har jag vid förtroliga samtal med befattningshavare hos SÄPO fått uppgifter som, om de blev kända, skulle kunna vara besvärande för uppgiftslämnarna själva. Det gäller framför allt uppgifter om användning av dolda mikrofoner i spaningsverksamhet som SÄPO bedrivit. Vid dessa samtal har min sekreterare, hovrättsassessorn Claes Kring, alltid varit närvarande - men ingen annan. Det är uppenbart att mina sagesmän utgått från att jag inte i oträngt mål skulle röja dem. Annars skulle de knappast ha varit så öppenhjärtiga. I valet mellan att avstå från att ta emot upplysningarna och därmed minska mina möjligheter att tränga på djupet i SÄPO eller att ta emot dem men skydda mina källor har jag föredragit det sista alternativet. Under samtalen har jag varit angelägen om att begränsa mig till att ta reda på vad vederbörande själv gjort eller iakttagit. Det har inte i något fall förekommit att jag fått uppgifter av en SÄPO-tjänsteman om något som någon annan namngiven person - kamrat eller chef - skulle ha gjort eller känt till. Inte heller har jag drivit mina frågor så långt att jag begärt att få veta den exakta tidpunkten eller platsen för en viss avlyssningsoperation. Jag har nöjt mig med att få reda på vederbörandes egna iakttagelser utan att han behövt precisera arten eller omfattningen av sin egen medverkan. Han har fått tala om huruvida det rört sig om en stor eller liten operation, ungefär hur många som medverkat, vilken teknik som har använts, på vilken nivå besluten har fattats, hur den influtna informationen har behandlats etc. De upplysningar jag har fått har varit tillräckliga för att bedöma huruvida buggningsoperationer har förekommit inom olika grenar av SÄPO:s verksamhet. Men de är inte tillräckliga för den som skall pröva ansvarsfrågor. De räcker inte ens till för att identifiera de enskilda fallen av buggning. Men detta är avsiktligt. Jag har inte velat veta mer. Det har inte varit min uppgift att lämna bidrag till olika pågående förundersökningar. I ett fall har jag emellertid, utan att jag sökt efter det, fått informationer om buggning av så konkret natur att jag ansett mig skyldig att vidarebefordra dem till åklagare.

I rapporten redovisas den förtroliga informationen om användningen av elektronisk avlyssning i SÄPO:s spaningsverksamhet i allmänna termer och på sådant sätt att uppgiftslämnarna inte kan identifieras. Riksåklagaren Magnus Sjöberg och överåklagaren Uno Hagelberg har båda informerats om resultatet av mitt utredningsarbete i denna del i den utsträckning som det redovisas i denna rapport.

Rikspolischefen Björn Eriksson underrättades redan när jag började mitt arbete som särskild utredare om min avsikt att undersöka vissa förhållanden inom SÄPO genom enskilda samtal med tjänstemän på olika nivåer.

I överensstämmelse med de direktiv jag fått som särskild utredare har jag avstått från att lägga fram färdiga lagförslag. De rön jag gjort vid min genomgång av SÄPO:s verksamhet har emellertid på ett par punkter visat på behov av omedelbara åtgärder. Dessa åtgärder är av den arten att de kan beslutas av regeringen ensam utan föregående parlamentarisk behandling. Jag har då markerat detta och angivit vad jag anser att besluten bör gå ut på (se kapitel 3 och 11).

Till sist: Byråchefen Olav Robertsson har haft tillfälle att läsa denna rapport i manuskript. De invändningar som han har gjort beträffande redovisningen av fakta har genomgående beaktats.

2. Allmänna iakttagelser

Säkerhetspolisen (SÄPO) är den del av polisorganisationen som har till uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Organisatoriskt utgör SÄPO en avdelning inom rikspolisstyrelsen (RPS). I avdelningen ingår ett sekretariat och två byråer samt en fältorganisation med regions- och länssektioner. Under rikspolischefen leds avdelningen av en avdelningschef, med en av byråcheferna som ställföreträdare.

Av byråerna är den ena (operativa byrån) inriktad på säkerhetsunderrättelsetjänst. Verksamheten där faller inom tre områden, nämligen kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet. Den andra byrån (stödjande byrån) svarar för säkerhetsskydd och administration.

SÄPO har under åren tilldragit sig stort intresse i den allmänna debatten. SÄPO har haft sina försvarare men det har varit de kritiska rösterna som gjort sig mest märkbara. Ibland har SÄPO i debatten utsatts för misstankar av ganska uppseendeväckande slag. Från en del håll har SÄPO beskyllts för politisk snedvridning och en otillbörligt närgången övervakning av den politiska vänstern. Det har också antytts att SÄPO inte utan vidare varit beredd att acceptera regeringens auktoritet utan bedrivit en egen utrikespolitik med spetsen riktad mot öststaterna och i samarbete med olika tvivelaktiga regimer i andra länder. Också SÄPO:s fackmässiga kompetens har ifrågasatts av somliga. Bl.a. har det påståtts att SÄPO på kontraspionagets område nöjer sig med relativt lättköpta segrar i form av avslöjade underrättelseofficerare på utländska ambassader men inte förmår avslöja riktiga spioner knutna till myndigheter och i försvarsindustrin. När statsminister Olof Palme mördades på öppen gata år 1986 var kritiken mot SÄPO inte nådig sedan det visat sig att statsministern vid tillfället saknat livvaktsskydd, låt vara att detta berodde på att han inte meddelat sina livvakter i förväg att han tänkte gå ut. Misstron mot SÄPO fick på hösten 1987 ytterligare näring när den livstidsdömde spionen Stig Bergling rymde.

Kritik har kommit också från annat håll än massmedier. Utrikesförvaltningen och SÄPO har i vissa stycken talat olika språk, och på UD har man ibland gett uttryck för uppfattningen att SÄPO inte har erforderlig kompetens i utrikespolitiska frågor. Läckage i fråga om förestående utvisningar av diplomater har ibland väckt irritation på UD samtidigt som misstankarna i sammanhanget riktats mot SÄPO. Från andra myndigheter, även polismyndigheter, har det ibland klagats över att det kan vara svårt att samarbeta med SÄPO på grund av att allting där hålls så hemligt.

SÄPO-kommittén fann i sitt delbetänkande (SOU 1988:16) om SÄPO:s inriktning och organisation att den bild som tonat fram vid kommitténs granskning var annorlunda än den som framträtt i den allmänna debatten. SÄPO hade enligt kommittén både starka och svaga sidor. Kontraspionaget hörde till de starka sidorna, medan säkerhetsskydd och livvaktsverksamhet fungerade sämre främst p.g.a. en akut personalbrist.

SÄPO-kommitténs uppdrag omfattar SÄPO:s verksamhet i sin helhet. I övrigt har de utredningar genom kommissioner eller i annan form, som under senare år gjorts beträffande SÄPO, i stort sett varit inriktade på utredning av händelser eller särskilda förhållanden med anknytning till SÄPO. Dessa utredningar har inte sällan kritiserat SÄPO eller enskilda befattningshavare där, naturligt nog eftersom utredningarna i regel tillsatts i anledning av att något gått på tok. (Jfr översikten över tidigare utredningar i SOU 1988:16 s. 43 ff samt över nu aktuella utredningar i kapitel 1).

Kritik mot eller åtminstone tveksamhet inför delar av SÄPO:s verksamhet har alltså förekommit i olika sammanhang under senare år. Inte oväntat blir bilden mer nyanserad när man får tillfälle att tränga organisationen inpå livet, vilket dock inte är så lätt. Själv har jag under mitt utredningsarbete vintern 1988-89 fått arbeta nära SÄPO och träffa åtskilliga befattningshavare på olika nivåer. I vissa stycken har jag fått en bättre inblick i organisationen än jag vågat hoppas på när jag åtog mig uppdraget som SÄPO-utredare. Samtidigt kvarstår emellertid, av skäl som jag närmare skall utveckla i nästa kapitel, en stark känsla av osäkerhet.

Vad är det för personer som arbetar på SÄPO, och hur fungerar verksamheten i praktiken? Mitt huvudintryck är att personalen är kompetent och gör sitt bästa i en särpräglad verksamhet. Jag har visserligen funnit en del exempel på otillräckliga kunskaper och bristande omdöme. Men dessa exempel jävar inte mitt helhetsintryck. De svagheter jag funnit hos SÄPO beror oftare på bristande resurser än på faktorer som enskilda tjänstemän skulle kunna lastas för. Framför allt behöver SÄPO tillföras mer av utrikespolitiskt kunnande och förmåga att analysera invecklade sammanhang. Styrkan hos SÄPO ligger på det polisiära och tekniska planet. SÄPO har, såvitt jag förstår, lyckats dra till sig många av de bästa poliserna.

Många tjänstemän hos SÄPO är starkt engagerade i sitt arbete. Politiskt är andan förmodligen konservativ, men jag har aldrig sett spår av några obehöriga motiv i tjänsteutövningen. Fraktionsbildningar och konspirationer, som ibland påstås förekomma inom SÄPO, är heller inget som jag kunnat upptäcka. Däremot kan, som framgått i anslutning till utredningen av mordet på Olof Palme, motsättningar förekomma som bottnar i olika uppfattningar om hur arbetet bör bedrivas.

SÄPO har starka sidor. Men det finns också brister, och i vissa avseenden kan det finnas skäl att överväga ändringar när det gäller inriktningen, prioriteringar o.dyl. Kontraspionaget bedrivs med kompetens och framgång, men en viss breddning av verksamheten förefaller nödvändig. I kampen mot terrorism har man haft framgångar som inte synts utåt. Både när det gäller kontraspionage och terrorismbekämpning är det nödvändigt att förstärka analysfunktionen, för terrorismbekämpningens del genom att tillföra utrikespolitisk expertis. Den kontrasubversiva verksamheten är mycket litet omfattande beroende på att inhemska extremiströrelser f.n. knappast kan anses utgöra något nämnvärt hot mot säkerheten. Livvaktsverksamheten håller på att byggas ut efter SÄPO-kommitténs riktlinjer (jfr SOU 1988:16 s. 169 och prop. 1988/89:108 s. 10) och är på väg att få en

ändamålsenlig organisation med nära anknytning till terrorismbekämpningen. Säkerhetsskyddet behöver få en ökad inriktning mot övergripande, policybetonade frågor i enlighet med vad SÄPO-kommittén föreslagit (jfr SOU 1988:16 s. 176). Personalkontrollen är också i behov av vissa reformer.

Det internationella samarbetet förefaller att fungera väl. Denna verksamhet är emellertid så känslig från utrikespolitiska och andra synpunkter att det finns ett behov av riktlinjer t.ex. beträffande valet av samarbetspartners och utbytet av uppgifter om enskilda personer. I dag finns över huvud taget inga skrivna riktlinjer.

Detta i största korthet om olika verksamhetsgrenar, som jag kommer närmare in på i följande kapitel. Går man djupare in i SÄPO:s arbete och försöker hitta generella faktorer som präglar verksamheten, finner man åtskilligt av intresse. Man ser då att verksamheten i flera grundläggande avseenden skiljer sig från vad man är van att finna vid andra myndigheter.

En av de faktorer som gör verksamheten vid SÄPO så särpräglad är naturligtvis inriktningen på ett mycket speciellt område, nämligen skyddet för rikets säkerhet. Effektivitetskravet måste ställas högt med hänsyn till de stora värden som det är fråga om att skydda. Den förebyggande verksamheten träder också i förgrunden än starkare än inom den öppna polisen. Det gäller att avslöja en spion innan han röjt några hemligheter och en terrorist innan han utfört sitt dåd.

En annan skillnad gentemot vanlig polisverksamhet är att säkerhetstjänsten arbetar mot en brottslighet som är svåråtkomligare än annan. En god spion lämnar inga spår efter sig och föranleder inga anmälningar från allmänheten, som polisarbetet kan utgå från. Mycket av säkerhetspolisarbetet går därför ut på att ta reda på om brott över huvud taget har begåtts. Brottsutredningar i vanlig mening spelar en mindre framträdande roll inom SÄPO. I stället är säkerhetsunderrättelsetjänsten inriktad på förspaning, som kan beskrivas som en kartläggning av personer och miljöer med anknytning till den aktuella typen av brottslighet.

Föremål för SÄPO:s spaningar är främst spionage- och terroristorganisationer. Att det kan vara utomordentligt svårt att få inblick i sådana slutna miljöer säger sig självt. Till bilden hör att agenter och andra som arbetar inom de främmande underrättelsetjänsterna i regel har kvalificerad utbildning för att undandra sig insyn och att de använder sig av sofistikerade tekniska hjälpmedel. Att detta ställer särskilda krav på SÄPO när det gäller arbetsmetoder och hjälpmedel är uppenbart.

Ett annat karaktäristiskt drag både när det gäller spionage och terrorism är verksamhetens internationella karaktär. Spionaget leds i regel av underrättelseofficerare, som under sin karriär tjänstgör periodvis i olika mottagarländer. Agenterna som arbetar under underrättelseofficerarna

leds delvis genom radiosändningar från uppdragsgivarstaterna, och det ingår dessutom i verksamheten att agenterna reser mellan olika länder för att t.ex. genomgå utbildning eller redovisa sitt arbete. En internationell terroristorganisation kan ha folk i åtskilliga länder. Ett terrordåd kan t.ex. beordras från ett land, organiseras och förberedas i ett annat land och genomföras i ett tredje, varefter de som utfört dådet återgår till de olika länder där de är baserade. Spioneriets och terrorismens internationella prägel gör det nödvändigt för SÄPO att samarbeta med utländska säkerhetstjänster.

Karaktäristiskt för säkerhetstjänsten är också att verksamheten omgärdas av en mycket sträng sekretess. Arbetsmetoder, operationer och annan verksamhet är i princip hemliga. Även tjänstemännens identitet hålls i regel hemlig, utom när det gäller ett fåtal befattningshavare. En reseräkning, i vanlig myndighetsverksamhet ett helt banalt dokument, kan hemligstämplas för att inte röja förflyttningar eller hemliga kontakter. Också internt upprätthålls sekretessen genom s.k. sektionering, så att varje befattningshavare endast får den information som han behöver för sitt eget arbete. Det lär t.ex. en gång ha inträffat att två SÄPO-män under en längre period delade tjänsterum utan att veta något om varandras arbetsuppgifter. Först när de i efterhand avtackades av chefen insåg de att de varit sysselsatta med olika avsnitt inom samma utredning.

Arbetsuppgifternas beskaffenhet har alltså givit polisverksamheten vid SÄPO en speciell karaktär. Också på det personliga planet sätter säkerhetstjänsten sin prägel på sina utövare. Det är lätt att se att tjänstemännen vid SÄPO ofta är engagerade i sitt arbete. Uppgifternas vikt och svårighet känns uppenbarligen som en utmaning.

Men det finns också en baksida. Det måste i längden vara påfrestande att inte kunna tala om sitt arbete med familj och vänner och ibland inte heller med arbetskamrater. Den sekretesskyddade miljön och de speciella arbetsuppgifterna kan skapa en grogrund för sekterism. Man kan också komma att identifiera sig med verksamheten i så hög grad att solidariteten mot säkerhetstjänsten och ambitionen att nå resultat tar över andra hänsyn. Detta kan vara förklaringen till att SÄPO ibland har försummat att informera regringen om sådant som denna borde ha hållits underrättad om. Jag har funnit åtminstone ett par exempel på sådana försummelser. Det är vidare i samma perspektiv man måste se frestelserna för SÄPO att ibland tänja lagen eller t.o.m. medvetet överskrida den. Man har, efter vad jag har funnit, uppenbarligen i flera sammanhang fallit för frestelsen att använda avlyssning genom dolda mikrofoner. Det är till ytterlighet osannolikt att dessa fall genomgående kunnat inrymmas under de svenska nödreglerna (jfr kapitel 11).

Det finns emellertid också exempel på att SÄPO rör sig i ett gränsland mellan tillåtet och otillåtet, utan att man kan påstå att lagen överträds. I vissa fall kan det vara fråga om att tillämpa en lagregel på ett sätt som lagstiftaren måhända inte förutsett av det enkla skälet att förhållandena inom säkerhetstjänsten inte övervägts tillräckligt vid lagens tillkomst. Det förekommer också att SÄPO tillämpar, eller diskuterar att tillämpa, känsliga arbetsmetoder som inte är reglerade i lag. Jag går i den hemliga versionen av rapporten närmare in på en del sådana arbetsmetoder (kapitel 5 och 6).

Till bilden av denna gråzon mellan tillåtet och otillåtet, etiskt och oetiskt, hör en delvis säregen beslutsordning, som gör att känsliga beslut inte sällan fattas genom ett tyst godkännande av en chef eller eljest på sådant sätt att de inte blir dokumenterade i protokoll eller i annan ordning. Omkostnaderna för en operation som beslutats på detta sätt redovisas under ett hemligt anslag i sådana former att det inte alltid går att genomskåda vad utgifterna avser. I efterhand blir det då svårt eller rentav omöjligt att ta reda på vad som egentligen har förekommit. Det är på denna punkt jag har mina tyngst vägande invändningar mot nuvarande förhållanden. Jag behandlar frågan om SÄPO:s beslutsformer närmare i kapitel 3.

Det jag nu sagt får inte föranleda en slutsats att SÄPO allmänt sett bedriver sin verksamhet i etiskt tvivelaktiga eller rentav olagliga former. Så förhåller det sig inte. Men en säkerhetstjänst kommer ibland in på områden och står i beslutssituationer, som skiljer sig från vad man råkar ut för i annan myndighetsverksamhet. Redan tvånget att umgås i kretsar där spioner och terrorister håller till har sina risker och svårigheter. Det finns i och för sig ingen anledning att anta att tjänstemän hos SÄPO skulle vara vare sig mer eller mindre benägna än andra att bryta mot lagarna. Men konfliktsituationerna och frestelserna är förmodligen fler i deras arbete än i annan polisverksamhet. Om man låter säkerhetspolisen skaffa sig ett utrymme för att driva verksamhet helt i det fördolda och gömma undan utgifter innebär det ofrånkomligen att man bäddar för missbruk och olagligheter. Detta är något som de politiskt ansvariga har all anledning att se upp med.

Olagligheter från säkerhetstjänsten kan givetvis inte godtas. Däremot kan man inte generellt avstå från att använda metoder som är främmande för den öppna polisverksamheten men gängse inom säkerhetstjänster i de flesta andra länder. Skall man över huvud taget bedriva säkerhetstjänst är det ibland nödvändigt t.ex. att värva en avhoppare från en terrorist- eller spionageorganisation, att "vända" en främmande agent så att han blir dubbelagent eller att sprida desinformation för att vilseleda motståndaren. Men just därför att det förhåller sig så är det särskilt viktigt att även ömtåliga beslut dokumenteras.

Självfallet är det inte så att okonventionella metoder bör få användas utan andra begränsningar än sådana som följer av uttrycklig lag. Ett exempel på metoder som kan ifrågasättas - och saken tycks också ha varit omstridd inom SÄPO - är "källa A" i den s.k. Ebbe Carlsson-affären. Källa A var en avhoppad, kriminellt starkt belastad terrorist som man hoppades kunna få viktiga upplysningar av men om vilken man inte säkert visste om han var en "riktig" avhoppare eller om han i själva verket kunde befaras planera nya attentat. Att ta hand om en sådan person och ge honom våning och pengar till uppehälle i vårt land, vilket var vad SÄPO gjorde, är naturligtvis ett milt sagt tveksamt risktagande. Även om det inte är förbjudet i lag.

De flesta medborgare är nog beredda att acceptera att säkerhetspolisen använder en del metoder som skiljer sig från vad som brukas inom den öppna polisverksamheten, förutsatt att det verkligen är nödvändigt för att ge ett effektivt skydd mot spioner och terrorister och att lagen inte överskrids. Frågan är emellertid svår att hantera från demokratisk synpunkt. Behovet av sekretesskydd begränsar möjligheterna att diskutera

sådana arbetsmetoder offentligt. T.o.m. en diskussion i en mindre grupp kan riskera att skada säkerhetstjänsten. Det går inte att uttömmande reglera säkerhetstjänstens arbetsmetoder i lag utan att avslöja sådant som bör hållas hemligt.

Detta är säkerhetstjänstens demokratiska dilemma. Å ena sidan kan det ibland vara nödvändigt att tillåta säkerhetspolisen att använda metoder, som är främmande för vanlig polisverksamhet och som föga har beaktats i den lagstiftning som reglerar polisens arbete. Å andra sidan är en del av dessa frågor sådana att de inte kan hanteras i gängse ordning utan stora risker för säkerheten.

Det finns sannolikt ingen fullödig lösning på detta problem. Mycket torde dock vara vunnet redan med att man är medveten om problemet. Jag vill också erinra om att SÄPO-kommittén föreslagit åtgärder för att förbättra den demokratiska insynen i SÄPO (jfr SOU 1988:16 s. 191 och prop. 1988/89:108 s. 13). Förslaget innebär i första hand en fortlöpande granskning genom RPS parlamentariska styrelse och årliga riktlinjer för verksamheten utfärdade av regeringen efter överläggningar med partiledarna. För att en insyn i verksamheten skall fungera i praktiken är det dock nödvändigt med en uppstramning i fråga om beslutsordningen, så att även känsliga beslut dokumenteras och kan granskas i efterhand.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att påpeka att det har varit lättare för mig som ensamutredare än det var för SÄPO-kommittén att få detaljerade uppgifter om de hemligaste delarna av säkerhetstjänstens verksamhet. Mina erfarenheter tyder på att det är svårt att få full insyn i SÄPO också genom en parlamentariskt sammansatt grupp som RPS styrelse. Jag tror för min del att den formen av insyn bör kompletteras genom att regeringen från tid till annan utser en särskild utredare för att genomlysa säkerhetstjänsten. Det kan också finnas skäl att avdela en tjänsteman inom regeringskansliet för att på heltid ägna sig åt frågor som rör SÄPO. Därigenom bör regeringen kunna förbättra sina möjligheter att följa verksamheten där fortlöpande. Tjänstemannen bör vara opolitisk, så att kompetensen i säkerhetsfrågor inom regeringskansliet inte går förlorad vid ett regeringsskifte.

SÄPO-kommittén gjorde i sitt delbetänkande (SOU 1988:16) Säkerhetspolisens inriktning och organisation följande påpekande (s. 193): "Trots omfattande kontakter mellan säkerhetspolisen och regeringen förefaller det att råda osäkerhet inom regeringskansliet om den verksamhet som bedrivs inom säkerhetspolisen." I den allmänna debatten har denna osäkerhet på senaste tid speglats i kommentarer till uppgifter om att säkerhetspolisen skulle ha ägnat ledamöter av regeringen och personer i dess omedelbara omgivning en närgången uppmärksamhet. Det kan vara svårt att dokumentera sådana påståenden, men det är lika svårt att vederlägga dem. För min del har jag ingen annan reflektion i detta sammanhang än att säkerhetspolisen, om den riktar uppmärksamheten mot sina politiska huvudmän - vilket i och för sig kan vara både deras rätt och skyldighet - rimligen måste underrätta åtminstone statsministern eller den för säkerhetspolisen ansvarige departementschefen om saken. I annat fall riskerar man att få en säkerhetspolis som utvecklas till en stat i staten. Som inte känner sig ansvarig inför någon annan än sig själv.

3. Beslutsformer och insyn

Jag pekade i föregående kapitel på den stränga sekretessen som ett av de mest karaktäristiska inslagen i SÄPO:s verksamhet. Det mesta av SÄPO:s verksamhet hålls hemligt för både allmänheten och andra myndigheter. Också internt inom SÄPO tillämpas sekretess så att uppgifter om ett visst ärende eller om viss verksamhet i övrigt inte sprids till flera befattningshavare än nödvändigt.

Det starka sekretesskyddet är naturligt och åtminstone i de flesta fall nödvändigt för att säkerhetstjänsten skall kunna bedrivas på ett effektivt och betryggande sätt. Men behovet av sekretess tar sig också en del mera säregna uttryck. Under mitt utredningsarbete har det påfallande ofta visat sig svårt att få fram uppgifter om vilka beslut som har fattats i olika angelägenheter inom SÄPO, vilka som fattat besluten och när det har skett. Jag har stött på fenomenet alltför ofta för att det skall kunna vara fråga om tillfälligheter. Så småningom har bilden växt fram av en praxis, som innebär att beslut i särskilt känsliga, tveksamma eller kontroversiella frågor fattas utan att beslutet dokumenteras vare sig i protokoll eller på annat sätt. I efterhand finns ingen annan möjlighet att rekonstruera beslutet än genom vad de inblandade befattningshavarna minns eller vill minnas. Enligt vad som har sagts mig kan det också förekomma att beslut fattas genom ett tyst samtycke från en chef som får ett ärende föredraget för sig. En polisman som står i begrepp att företa någon känslig tjänsteåtgärd kan t.ex., enligt vad man berättat för mig, uppsöka sin chef för att förankra den tilltänkta åtgärden hos denne. När chefen fått ärendet föredraget för sig kan svaret bli: "Nu vet jag vad du tänker göra. Men om det kommer ut, så vet jag ingenting!" Är verksamheten av mycket känslig natur händer det också att den förläggs till en särskild lokal, som hyrs för ändamålet. Det har skett även i andra fall än när det gäller den ryktbara lägenheten på Renstiernas gatan i den s.k. Ebbe Carlsson-affären.

Ett område där jag funnit flera exempel på formlöst beslutsfattande är det internationella samarbetet. När det finns skäl att göra förändringar i samarbetsmönstret tycks detta ske utan att det tar sig uttryck i formella beslut. I ett fall, som jag undersökt så långt det varit möjligt, hade regeringen genom statsministern gett SÄPO besked om att en viss främmande säkerhetstjänst i fortsättningen inte var någon lämplig samarbetspartner för SÄPO. Någon dokumentation om kontakterna i saken mellan regeringen och SÄPO eller något formellt beslut från SÄPO att inställa samarbetet synes emellertid inte finnas. De upplysningar jag fått tyder f.ö. på att samarbetet begränsades men aldrig upphörde helt. Några år senare var samarbetet mellan SÄPO och den främmande säkerhetstjänsten åter igång i full omfattning. Inte heller om den saken synes det emellertid finnas någon dokumentation. Något formellt beslut att samarbetet skulle återupptas torde inte ha fattats av vare sig regeringen eller SÄPO.

Bortsett från detta exempel har jag inte heller i övrigt kunnat få någon klar bild av det politiskt och från rättssäkerhetssynpunkt känsliga samarbetet mellan SÄPO och utländska säkerhetstjänster genom att studera SÄPO:s beslutsdokumentation. SÄPO:s informationsutbyte med andra säker-

hetstjänster vilar på en praxis som inte till någon del har stöd i skriftligt avfattade regler. Så t.ex. finns inga skrivna anvisningar som talar om vilka riktlinjer som skall gälla beträffande utlämnande av uppgifter om svenska medborgare till en utländsk säkerhetstjänst. Det känns inte bra med tanke på rättssäkerheten.

Andra exempel kan hämtas från utredningen av mordet på Olof Palme, där SÄPO medverkade huvudsakligen med personal från terroristroteln. I ett skede av mordutredningen har spaningsledaren, dåvarande länspolismästaren Hans Holmér beordrat användning av avlyssning genom dolda mikrofoner, s.k. buggning. Sådan avlyssning är förbjuden utom i fall av nöd, och Holmér har också åberopat nödregler som stöd för sitt beslut. Man borde ha kunnat vänta sig att ett beslut av denna juridiska dignitet - som det i huvudsak ankom på SÄPO att verkställa - skulle ha protokollförts med angivande av de omständigheter som låg till grund för bedömningen att en nödsituation förelåg. Det förefaller dock inte finnas någon som helst dokumentation av beslutet. Detsamma tycks f.ö. gälla det eller de beslut som så småningom måste ha fattats om att avlyssningen skulle upphöra.

Enligt vad åklagarna upplyst mig om har även andra än Holmér igångsatt buggningsoperationer i anslutning till mordutredningen. Detta har skett dels i ett fall redan några få dagar efter mordet, dels i ett annat fall som blev aktuellt efter det att Holmér lämnat spaningsledningen. Inte heller här finns någon dokumentation.

När man i andra fall - som jag har fått kunskap om under mitt eget utredningsarbete och som inte har någonting att göra med mordet på Olof Palme - bestämt sig för att använda buggning som spaningsmetod har det, efter vad som berättats för mig, gått till på liknande formlösa sätt (jfr kapitel 11).

Jag har tidigare (kapitel 2) som hastigast nämnt operationen med "källa A" som avslöjades i samband med den s.k. Ebbe Carlsson-affären. Det var en diskutabel - och inom SÄPO också diskuterad - operation. Men var finns dokumentationen? Jag har inte kunnat få fram ett enda papper hos SÄPO som berör denna operation.

I SÄPO:s arbete kan värvning av en agent ibland vara ett alternativ till andra framkomstvägar. När jag under utredningens gång intresserat mig för denna spaningsmetod, har jag upptäckt att detta också är en typ av beslut som inte bara omgärdas med samma stränga sekretess som en buggning utan också beslutsmässigt hanteras på ett lika svårfångat sätt. Inte heller av sådana beslut tycks man i regel kunna finna några spår i SÄPO:s

handlingar. På sin höjd finns en uppgift om vederbörandes identitet hos den ansvarige rotelchefen. Att värva en agent är i och för sig inte olagligt, men det reser en rad delikata problem och det kan innebära risker för agenten.

Frestelserna att arbeta med informella, diffusa beslut är naturligtvis störst på områden där lagstiftning saknas. En jämförelse mellan telefonavlyssning och avlyssning med dolda mikrofoner illustrerar hur olika förhållandena kan utvecklas beroende på om man befinner sig på ett område som visserligen är känsligt men ändå är noga reglerat i lag eller tvärtom på ett oreglerat, minerat område.

Beträffande telefonavlyssning, som är ett lagreglerat förfarande, finns en utförlig dokumentation i varje särskilt fall med exempelvis framställning till domstolen om tillstånd för avlyssningen, föredragningspromemorior som underlag för beslut av åklagare och domstol samt i förekommande fall utskrifter av upptagningarna från avlyssnade samtal. Den utförliga dokumentationen har i det fallet inte hindrats av behovet av sträng sekretess i avlyssningsärenden. Sekretessfrågan har lösts genom att materialet har hanterats i särskilt betryggande ordning så att det inte kommit obehöriga till del.

Avlyssning genom dolda mikrofoner är förbjuden. Men förbudet genombryts av brottsbalkens regler om nöd och nödvärn. I övrigt finns inga särskilda regler i ämnet. I praktiken har buggning förekommit i olika sammanhang (jfr kapitel 11). Man kan emellertid inte i efterhand genom att gå till handlingarna fastställa om buggning tillgripits i ett givet fall, när och av vem beslutet i så fall har fattats eller vilken information som kommit fram genom avlyssningen. Den information man fått fram har transformerats så att det inte skulle synas att buggning förekommit och har sedan förvarats hos någon tjänsteman så länge den varit aktuell.

I föregående kapitel nämnde jag att det förekommer att kostnaderna för en operation redovisas på sådant sätt att det inte går att genomskåda vad utgifterna egentligen avser. Det gäller emellertid generellt beträffande utgifter från det hemliga anslaget att det kan vara svårt att få något grepp om dem. En del utgifter är av det slaget att det av naturliga skäl inte går att styrka dem med kvitton. Den särskilde revisorn, som skall gå igenom detta anslag, har visserligen sagt mig att hans intryck är att det inte förekommer något stort missbruk. Hans möjligheter till kontroll är emellertid, efter vad han själv anser, mycket begränsade. Han har gett mig exempel på ett "trixande" med pengar i smått som han har kunnat slå ned på. Men några från rättslig synpunkt tveksamma polisiära operationer har han inte kunnat spåra genom att gå igenom de "blå böcker" där SÄPO-tjänstemännen redovisar sina hemliga utgifter. Den sortens granskning har han över huvud taget inte sett som sin uppgift. Det är emellertid inte heller lätt för någon annan att försöka göra den. Revision äger rum så ofta som en gång i kvartalet. Så snart revision företagits har vederbörande tjänsteman rätt att förstöra alla sina verifikationer. Somliga tjänstemän sparar sina verifikationer, andra inte.

Jag har själv försökt komma underfund med hur kostnaderna redovisats i samband med den Holmérska buggningshärvan. Där hade man utgifter för flera lägenheter under ganska lång tid och fick betala ersättningar till hyregäster som tillfälligt fick avstå från sina bostäder. Beträffande åtminstone en av lägenheterna finns det verifikationer i vederbörande tjänstemans blå bok.

Man kan fråga sig hur en så diffus beslutsordning - i kombination med bristfälliga rutiner när det gäller redovisningen av hemliga utgifter - kunnat växa fram inom SÄPO. Avsaknad av närmare föreskrifter om beslutsdokumentation måste ha spelat en roll. Den för SÄPO gällande arbetsordningen innehåller inga bestämmelser av intresse om protokollföring eller formerna för beslutsfattande. En annan förklaring är säkert att polisoperationer ofta kräver ett stort antal ställningstaganden i löpande frågor, som inte rimligen kan dokumenteras i varje detalj. Men dessa förklaringar räcker inte. Sannolikt bör saken ses mot bakgrunden av det förhållande som jag berört tidigare, nämligen att SÄPO i viss utsträckning rör sig i en gråzon, där gränsen mellan tillåtet och otillåtet kan vara svårbedömd. Och där man ibland tycker att det är tryggast att inte lämna spår efter sig. Man har inom SÄPO lärt sig att leva i gråzonen och undandra sig insyn från statsmakter och tillsynsmyndigheter när verksamhetens laglighet eller försvarlighet i övrigt kan ifrågasättas. Inga protokoll med rättsligt tveksamma beslut lyser JO eller JK i ögonen när de någon gång företar inspektion på SÄPO. Då ligger det naturligtvis också nära till hands att den som inspekterar inte heller på andra vägar lyckas upptäcka missförhållanden som det är hans uppgift att ta itu med. Med den kunskap jag under mitt utredningsarbete fått om SÄPO:s sätt att arbeta är jag för min del inte det minsta förvånad över att varken inspekterande myndigheter, parlamentariska ledamöter i RPS styrelse eller särskilt tillsatta kommissioner såsom Edenman-kommissionen upptäckt några tvivelaktiga eller olagliga beslut eller förfaranden av det slag jag här har berört genom att lyssna på föredragningar av tjänstemän hos SÄPO eller genom att gå igenom handlingar hos myndigheten. För att inte göra SÄPO orätt vill jag dock tillägga att jag hos jurister med uppgift att granska rättsenligheten hos säkerhetspolisens beslut eller åtgärder ibland stött på något av attityden: "Det är nog lika bra att vi inte får veta så mycket. När det gäller en verksamhet som ytterst handlar om rikets säkerhet är det kanske inte alltid möjligt att fullt ut upprätthålla normala standards".

I det här sammanhanget vill jag också fästa uppmärksamheten på en annan sak som har med transparensen i verksamheten att göra. Våren 1988 fick jag höra talas om att det hos SÄPO skulle finnas uppseendeväckande uppgifter om kabinettssekreteraren Pierre Schori som härrörde från en utländsk säkerhetstjänst. Uppgifterna gällde kontakter som Schori skulle ha haft med en kvinna som enligt den utländska säkerhetstjänsten var en bl.a. i Moskva utbildad agent med anknytning till ett terroristnät, det s.k. Curielnätet. Med anledning av vad jag hört begärde jag vid besök hos SÄPO

den 7 april 1988 att få se alla handlingar om Pierre Schori som kunde finnas hos SÄPO. Den akt man visade mig innehöll ingenting av intresse. En del var tidningsurklipp, och annat var inte nämnvärt intressantare. I november samma år efterlyste jag på nytt Pierre Schoris akt. Den akt man nu visade mig var digrare. Den innehöll kvalificerat hemligt material som jag inte fått se vid mitt första besök. Men fortfarande hittade jag inga uppgifter om Schoris påstådda kontakter med den Moskvautbildade agenten. Jag frågade då efter just dessa uppgifter. Men SÄPO-chefen Sune Sandström visste ingenting. En av byråcheferna mindes vagt att han hört något om Pierre Schori och Curielnätet.

Uppgifterna fanns emellertid hos SÄPO. De hade kommit in redan i mars 1988. I januari i år kunde SÄPO, efter nya påstötningar från min sida, till sist ta fram handlingarna i saken och visa mig dem.

Handlingarna med informationen om den till Curielnätet knutna agenten registrerades hos SÄPO först efter det historien om kabinettssekreteraren och hans kontakt med agenten i fråga läckt ut till pressen i mars i år. Några uppgifter om att ärendet föredragits för SÄPO-chefen - vilket faktiskt skett i månadsskiftet mars-april 1988 - finns inte i akten. Inte heller kan man ur akten utläsa vad SÄPO eventuellt har gjort med anledning av uppgifterna.

Det finns en rad egendomliga omständigheter i denna sak. Från SÄPO:s sida har man förklarat att det var ett förbiseende att man vid mitt besök den 7 april 1988 inte tog fram de kvalificerat hemliga handlingarna beträffande Pierre Schori. Och den information som man strax tidigare fått om Pierre Schori och Curielnätet ansågs tydligen inte tillräckligt viktig för att SÄPO-chefen skulle lägga den på minnet eller för att han skulle nämna den för mig. Vid nästa granskning av akter hos SÄPO i november 1988 missade man att visa mig vissa andra handlingar i ett helt annat ärende, också rörande Pierre Schori. I ingetdera fallet skulle jag ha fått reda på de efterlysta uppgifterna om jag inte själv haft information från annat håll och kunnat hjälpa SÄPO-tjänstemännen att färska upp minnet.

Incidenterna efterlämnar en känsla av obehag. Hur som helst: En så bristfällig ordning och så slappa rutiner som har avslöjats här måste försvåra både för cheferna att leda verksamheten och för den som har till uppgift att granska SÄPO:s förehavanden att få den insyn han måste ha.

Sverige är förvisso inte det enda land där de politiskt ansvariga - och kanske ibland t.o.m. den högsta polisiära ledningen - av och till känner osäkerhet om vad säkerhetspolisen har för sig. Det har jag kunnat konstatera vid mina utländska kontakter. Liksom jag också kunnat konstatera att vi inte är ensamma om den svaga punkt som jag pekat på här: Svårigheten i känsliga ärenden att i efterhand ta reda på vad som har gjorts av vem därför att varken beslutsdokument eller bokföring berättar något om saken.

Men att andra upplever samma problem som vi gör naturligtvis inte saken bättre. Vådorna av att inte ordentligt dokumentera viktiga beslut är uppenbara. Insynen i verksamheten försvåras på ett område där insyn är särskilt betydelsefull från demokratisk synpunkt. Olämpliga och i vissa fall kanske olagliga förfaringssätt kan fortgå utan att statsmakterna får möjlighet att ingripa och korrigera. När något går på tok är det svårt att reda ut vad som har hänt och utkräva ansvar. Också internt inom SÄPO kan det uppstå osäkerhet om vad som egentligen har förekommit i verksamheten. Osäkerheten utgör en grogrund för misstankar och rykten. Turerna kring buggning och planer på buggning i utredningen av mordet på Olof Palme är en talande illustration till detta. De senaste veckorna har gett ytterligare exempel på samma sak. Åter handlar det om kabinettssekreteraren Pierre Schori. Jag tänker på de misstankar som framförts av en f.d. SÄPO-tjänsteman, som påstått sig veta att Pierre Schori för ett tiotal år sedan blivit avlyssnad p.g.a. kontakter med kubaner som misstänktes vara lierade med terroristorganisationer. Själv har jag under mitt utredningsarbete konfronterats med massor av rykten och påståenden som jag inte haft någon praktisk möjlighet att utreda. Enligt vad åklagarna i förundersökningen mot Hans Holmér m.fl. upplyst mig om har de från flera håll inom SÄPO fått uppgifter om att en byråchef hos SÄPO, när jag blev utsedd till ordförande i SÄPO-kommittén, skulle ha utfärdat en "dagorder" om att "städa" skrivbord och akter med anledning av mitt förestående utredningsarbete. Handlar det om något annat än lösa rykten? Jag vet inte.

Statsmakterna har i olika sammanhang betonat vikten av parlamentarisk insyn i SÄPO:s arbete. Med de former för beslutsfattande som jag berört i detta kapitel riskerar en sådan insyn att bli illusorisk. Med påföljd att också allmänhetens förtroende för verksamheten kan komma att svikta.

Jag vill inte klandra någon särskild befattningshavare på SÄPO för att denna olyckliga beslutsordning har utvecklat sig. Det är inte min uppgift att ta ställning i ansvarsfrågor. Som jag utvecklat i föregående kapitel är de förhållanden som SÄPO tvingas arbeta under så särpräglade, att det inte är helt överraskande att det i vissa stycken har utvecklat sig seder och bruk som skiljer sig betydligt från vad man finner hos myndigheter i allmänhet. Utländska inflytelser har säkert därvidlag spelat en roll. Det internationella samarbetet tycks sedan länge ha präglats av en tendens att man, så långt det är möjligt, låter hemligheter stanna i ansvariga tjänstemäns huvud i stället för att sätta dem på pränt. I detta sammanhang kan det också vara värt att upplysa om att det finns länder som SÄPO har ett nära samarbete med där säkerhetstjänsten t.ex. använder sig av buggning trots att detta är förbjudet i lag och officiellt inte förekommer. Att man skulle protokollföra sådana operationer förefaller uteslutet.

En ordning med formlösa beslut är emellertid oförenlig med de krav på insyn i myndigheters verksamhet som vi brukar ställa i Sverige. Och det säger sig självt att man måste försöka åstadkomma förändringar i de fall då förhållandena framstår som oacceptabla. En uppstramning av formerna för beslutsfattandet är en nyckelfråga om man vill förbättra den demokratiska insynen i SÄPO:s verksamhet och samtidigt stärka rättssäkerheten.

För framtiden är det enligt min mening nödvändigt med en helt annan stringens i ordergivning och beslutsfattande. Jag menar inte att vartenda beslut av rutinkaraktär skall fästas på papper och registreras. Men beslut som är av större vikt från rättslig eller annan synpunkt bör ovillkorligen dokumenteras så att man i efterhand kan se vad som har beslutats samt när och av vem beslutet har fattats. En annan sak är att besluten naturligtvis i många fall blir att anse som kvalificerat hemliga och får hållas tillgängliga endast för ett fåtal befattningshavare. I den mån besluten inte lämpligen kan hänföras till visst ärende bör de dokumenteras i särskild ordning, t.ex. i någon form av beslutsliggare. När det gäller operativ verksamhet kan en lämplig ordning kanske vara att lägga upp ett särskilt protokoll för varje operation och där fortlöpande notera alla viktigare beslut.

Det är enligt min mening angeläget att en ny och bättre ordning införs utan dröjsmål. Detta torde inte kräva någon ytterligare utredning under medverkan av parlamentariker. Jag föreslår att regeringen uppdrar åt verksledningen att utarbeta former för beslutsdokumentation som uppfyller rimliga krav på att verksamheten skall kunna följas i efterhand. Bestämmelser i ämnet har lämpligen sin plats i myndighetens arbetsordning.

4. Säkerhetsunderrättelsetjänst

4.1 Allmän översikt

Säkerhetsunderrättelsetjänst går ut på att inhämta, bearbeta och delge uppgifter rörande brott mot rikets säkerhet eller annan säkerhetshotande verksamhet. Verksamheten indelas i tre grenar, nämligen kontraspionage, terrorismbekämpning och åtgärder mot subversiv verksamhet (kontrasubversion).

I detta kapitel behandlas en del allmänna frågor rörande säkerhetsunderrättelsetjänsten. Kontraspionaget, terrorismbekämpningen respektive kontrasubversionen behandlas närmare i kapitel 5-7.

Inom SÄPO bedrivs säkerhetsunderrättelsetjänst vid den operativa byrån (E-byrån) och vid de sektioner som ingår i fältorganisationen och som är stationerade på olika orter i landet. Vid byrån finns dels enheter som är specialiserade på endera av de tre verksamheterna kontraspionage, terrorismbekämpning och kontrasubversion, dels enheter som har vissa funktioner inom säkerhetsunderrättelsetjänsten som helhet. När denna rapport skrivs förbereds en omorganisation i enlighet med SÄPO-kommitténs förslag om att föra över terrorismbekämpningen till F-byrån för att åstadkomma en närmare samverkan med personskyddsfunktionen (jfr SOU 1988:16 s. 188 och prop. 1988/89:108 s. 12).

Delvis bedrivs säkerhetsunderrättelsetjänst i form av förundersökning om brott mot rikets säkerhet. Allmänna regler om förundersökning och tvångsmedel som får användas i samband därmed finns i 23-28 kap. rättegångsbalken (RB). Vid vissa brott mot rikets säkerhet tillämpas dessutom lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, som medger att tvångsmedel får användas i vidare mån än vad som gäller i fråga om förundersökning i allmänhet. Förundersökning leds i princip av åklagare och förutsätter att det finns anledning anta att ett brott har begåtts (jfr 23 kap. 1-3 §§ RB). Innan det föreligger en sådan misstanke bedrivs säkerhetsunderrättelsetjänsten i andra former, huvudsakligen som s.k. förspaning, som kan karaktäriseras som en kartläggning av personer och miljöer som kan ha anknytning till säkerhetshotande verksamhet. Förspaning leds av polismyndigheten, för säkerhetstjänstens del alltså RPS. Några detaljerade regler för den verksamheten finns inte, utan här tillämpas allmänna regler om polisens befogenheter och skyldigheter i bl.a. polislagen (1984:387) (jfr SOU 1988:16 s. 81 ff). Förspaningen spelar en dominerande roll inom säkerhetsunderrättelsetjänsten (jfr kapitel 2).

Underrättelser inhämtas från många olika slag av källor. Jag skall beröra några av dem översiktligt i det följande.

Till de s.k. öppna källorna hör böcker och tidskrifter, som ger bakgrundsmaterial rörande exempelvis förhållanden i olika länder. Material kommer också i form av uppgifter eller orienteringar från UD, den lokala polisorganisationen eller andra myndigheter eller genom tips från allmänheten. Till en del får kontraspionaget också uppgifter genom förmedling av SÄPO:s säkerhetsskyddsfunktion, som håller fortlöpande kontakt med myndigheter och företag.

Spaning bedrivs i olika former. En form är den s.k. objektspaningen, dvs. spaning mot någon viss person ("objekt") genom att följa dennes förehavanden på olika sätt. Fast observation kan utföras från exempelvis en lokal där en observationspost upprättats. Inre spaning innebär slagning i spaningsregister el.dyl. Signalspaning utförs mot främmande underrättelsetjänsters radiotrafik (jfr SOU 1988:16 s. 102 och 182).

Uppgifter inhämtas vidare genom telefonavlyssning och postkontroll. Tillstånd för användning av dessa tvångsmedel meddelas av domstol (jfr kapitel 10).

Förhör kan hållas som ett led i en förundersökning men också i andra sammanhang, t.ex. med asylsökande vid utredningen av ett ärende enligt utlänningslagen eller med avhoppare.

En arbetsform som brukar benämnas kontaktverksamhet går ut på att hålla kontakt med personer som har inblick i miljöer eller grupper som SÄPO intresserar sig för och som kan ge information om dessa. Kontaktverksamhet bedrivs i princip öppet. Arbetsmetoden har betydelse framför allt inom terrorismbekämpningen och behandlas närmare i den hemliga versionen (kapitel 6). Uppgifter kan också erhållas från personer som i hemlighet fungerar som källor, vilket berörs närmare i de hemliga versionerna av kapitel 5-7.

En ytterligare informationskälla utgör det internationella samarbetet på säkerhetsområdet (jfr kapitel 9).

I säkerhetsunderrättelsetjänsten ingår att bearbeta och vid behov delge de inhämtade uppgifterna. Jag går närmare in på detta i avsnitt 4.2.

För sammanhangets skull kan nämnas att säkerhetsunderrättelsetjänst bedrivs även på andra håll inom totalförsvaret, men med det begränsade syftet att skaffa underlag för den förebyggande verksamheten inom säkerhetsskyddet. Vid försvarsstabens säkerhetsavdelning (ÖB Säk) bedrivs sålunda säkerhetsunderrättelsetjänst med sikte på säkerhetsskyddet inom försvarsmakten. Säkerhetsunderrättelsetjänst som ytterst syftar till lagföring för brott mot rikets säkerhet ankommer däremot på SÄPO.

4.2 Analysfunktion m.m.

I föregående avsnitt beskrevs olika metoder inom säkerhetsunderrättelsetjänsten för att inhämta information. Inhämtade uppgifter bearbetas på olika sätt, t.ex. genom översättning samt värdering av källornas

trovärdighet och uppgifternas riktighet. Bearbetningen kan också omfatta analys av uppgifterna på grundval av en sammanställning med redan tillgänglig information. Ett hjälpmedel vid sammanställning av information från olika håll är det datoriserade SÄPO-registret. Det förtjänar att påpekas att ett av de mest karaktäristiska dragen i säkerhetsunderrättelsetjänsten är just att uppgifter som var för sig kan förefalla mindre intressanta kan visa sig betydelsefulla om de ställs samman med varandra. Detta hänger samman med att säkerhetshotande verksamhet i regel bedrivs i ett långt tidsperspektiv, försiggår i det fördolda och, vilket framhållits i kapitel 2, är svåråtkomligare än brottslighet i allmänhet.

De slutsatser som analysen av underrättelsematerialet leder fram till kan ligga till grund för olika åtgärder. Det kan gälla livvaktsskydd för en utsatt person, inriktning av fortsatta spaningar, inledande av förundersökning mot en misstänkt person eller underrättelse till andra myndigheter eller till regeringen om säkerhetshotande verksamhet. Analysen kan också ligga till grund för den mera långsiktiga inriktningen av säkerhetsunderrättelsetjänsten.

Organisatoriskt ankommer analysen i regel på de olika enheterna inom den operativa byrån. Visst stöd erhålls från sekretariatet, som bl.a. förmedlar kontakter med utrikespolitisk expertis på UD och svarar för det internationella samarbetet.

Jag har funnit att analysfunktionen inom säkerhetsunderrättelsetjänsten f.n. inte fungerar tillfredsställande. Inhämtningsarbetet och andra löpande arbetsuppgifter tar enheternas resurser i anspråk i så hög grad att analysen i många fall får stå tillbaka. Man har heller inte tillgång till sakkunskap i utrikespolitiska och andra frågor i den utsträckning som behövs. Bristerna på detta område måste avhjälpas så fort det låter sig göras.

För kontraspionagets del har resultatet blivit att analysen i stort sett koncentreras på löpande ärenden. Däremot förekommer inte i någon större utsträckning en övergripande analys som kan ge underlag för förändringar i fråga om inriktning eller metoder inom kontraspionaget. En sådan brist på framåtblickande analys kan leda till att kontraspionaget med tiden kommer på efterhand i förhållande till motståndaren och inte förmår anpassa sig till eller ens upptäcka nya former av säkerhetshotande verksamhet. Som kommer att framgå av kapitel 5 har jag sett en del tecken på bristande utvecklingsförmåga inom kontraspionaget.

Inom terrorismbekämpningen synes den allvarligaste bristen när det gäller analysfunktionen vara att man inte har erforderlig tillgång på sakkunskap om utrikespolitiska förhållanden. Polismännen på terroristenheten följer själva genom öppna källor och olika kontakter utvecklingen i de regioner av världen som har anknytning till terrorism. Någon kvalificerad utrikespolitisk sakkunskap har man dock inte tillgång till i det dagliga arbetet. Kontakter med befattningshavare på UD förekommer endast sporadiskt. Kontakterna med utländska säkerhetstjänster inom ramen för det internationella samarbetet mot terrorism sköts i regel genom sekretariatet utan direkt medverkan av terroristenhetens personal.

Bristerna i fråga om analysfunktionen på terrorismbekämpningsområdet har visat sig på flera plan. Det har varit svårt för SÄPO att följa den politiska utvecklingen i olika delar av världen och att dra de rimliga slutsatserna för svenskt vidkommande. I det dagliga arbetet har det förekommit brister i de hotbildsanalyser som ligger till grund för beslut om livvaktsbevakning och annat personskydd. Ett färskt exempel: Sedan år 1988 har Sverige som bekant drivit en livlig utrikespolitisk aktivitet i Mellersta Östern-frågan vilket föranlett att representanter för parterna i konflikten av och till kommit på besök i Stockholm. Det har då ankommit på SÄPO att svara för besökarnas säkerhet. Vid två tillfällen då Yassir Arafat närstående personer med en central ställning inom PLO kommit tillresande har befattningshavare vid SÄPO, när de fått meddelande om det förestående besöket, gett besked om att man inte såg behov av något livvaktsskydd därför att det inte fanns något konkret hot mot vederbörande. Om den bedömningen hade godtagits av dem som ansvarade för personskyddet, vilket dock inte skedde, skulle besökarna ha ställts utan livvaktsskydd från den svenska polisen. Att besökarna tillhör en kategori som lever med en ständig risk att falla offer för attentat är notoriskt för var och en som har en elementär kunskap om konflikten i Mellersta Östern. Okunnigheten eller omdömesbristen låg visserligen i dessa båda fall inte hos någon på de högsta nivåerna inom SÄPO, men den är ändå besvärande. Liknande felbedömningar har förekommit också vid andra tillfällen.

Ett annat exempel på brister i analysarbetet gäller skyddet av Olof Palme. Det enda akuta hot mot Olof Palme personligen som fanns vid tiden för mordet kom från en enskild person. Om detta hot torde SÄPO, enligt vad landshövding Gunnarsson funnit i sin rapport (SOU 1989:1), ha saknat kännedom eftersom det fanns tillgängligt endast på band från en telefonavlyssnig som inte blivit översatt p.g.a. eftersläpning med tolkningsarbetet. Det fanns emellertid också en annan hotbild - låt vara mindre konturskarp - med hela regeringen och främst Olof Palme som måltavla. De s.k. bröllopssamtalen som fördes mellan PKK-are som var avlyssnade av SÄPO var enligt Gunnarsson oroväckande. Det borde ha föranlett SÄPO att informera statsministern och försöka få till stånd ett bättre livvaktsskydd kring honom. Men så skedde inte. Enligt vad Gunnarsson sagt mig har han under sitt utredningsarbete slagits av att det hos SÄPO inte finns några promemorior eller annat analyserande material som visar hur SÄPO sett på hotsituationen när det gäller Olof Palme eller andra regeringsledamöter under den period han undersökt, dvs. månaderna eller året närmast före mordet. Han har inte kunnat få klart för sig om SÄPO över huvud taget gjort några ordentliga analyser. Bedömningen tycks ha gjorts ad hoc och utan försök till systematisering.

På kontrasubversionens område råder brist på samhällsvetenskaplig expertis. Konsekvenserna härav torde dock vara begränsade med hänsyn till att den subversiva verksamheten i landet f.n. inte kan anses utgöra något större hot mot säkerheten. Det är dock viktigt att SÄPO besitter tillräcklig sakkunskap för att kunna bedöma förändringar i hotbilden.

Enligt min mening är det nödvändigt att förstärka analysfunktionen inom säkerhetsunderrättelsetjänsten, i första hand beträffande kontraspionaget och terrorismbekämpningen. Insatser av flera slag erfordras. Resurser måste avdelas så att insamlat material kan tas tillvara och befattningshavare finns tillgängliga för att fortlöpande ägna sig åt analysarbetet. En intern omorganisation i den riktningen håller på att genomföras när det gäller kontraspionaget, men jag utgår från att säkerhetsunderrättelsetjänsten också måste tillföras nya resurser. Utrikespolitisk expertis måste knytas till SÄPO i det dagliga arbetet. Detta bör kunna ske i former som gör att SÄPO som helhet, och inte bara analysfunktionen, drar nytta av förstärkningen. Ett utvecklat samarbete med UD måste komma igång inte minst på handläggarnivå. På det internationella samarbetets område kan det finnas skäl att låta personal på handläggarnivå inom SÄPO medverka i större utsträckning än hittills.

Till sist ett påpekande om personalens kunskaper och erfarenheter inom säkerhetsunderrättelsetjänsten som helhet: Huvuddelen av personalen utgörs av polismän på inspektörsnivå med befattning som bearbetare, dvs. handläggare med inhämtnings- och bearbetningsuppgifter. Arbetet som bearbetare är en specialiserad verksamhet som fordrar delvis omfattande kunskaper och erfarenheter. Under senare år har personalomsättningen inom säkerhetsunderrättelsetjänsten varit så hög att det varit svårt att bygga upp och behålla erforderlig kompetens på enheterna. Den höga omsättningen har, enligt vad det sagts mig, inte sin grund i något allmänt missnöje med arbetsuppgifterna. Dessa uppfattas tvärtom som stimulerande. Däremot lär anställningsförmånerna upplevas som mindre tillfredsställande. Många bearbetare söker därför efter några år tjänst som livvakt eller spanare, vilket är ekonomiskt mera lönande p.g.a. det omfattande övertidsarbetet. Arbetet som livvakt ger dessutom tillfälle till en hel del resor.

För min del vill jag framhålla att personalcirkulation under vissa förutsättningar kan vara ett sätt att vitalisera verksamheten vid en myndighet och att ge personalen bredare erfarenhet (jfr SOU 1988:16 s. 218). Cirkulationen får dock inte bli så stor att nödvändiga specialistkunskaper förloras och verksamhetens kvalitet blir lidande. Detta förefaller vara vad som hänt, eller håller på att hända, inom säkerhetsunderrättelsetjänsten.

Det finns skäl att tro att benägenheten att söka sig från bearbetningstjänst till livvakts- eller spaningstjänst kommer att minska om man genomför den ordning som nyligen har förutskickats från regeringen (prop. 1988/89:108 s. 19) och som går ut på att livvakter och spanare i princip inte längre skall vara anställda vid SÄPO. De skall i stället tillföras SÄPO genom inkommendering från den lokala polisorganisationen för en begränsad tid. Ett sätt att göra arbetet som bearbetare mera attraktivt är att förbättra de ekonomiska villkoren.

5. Kontraspionage[1]

5.1 Inriktning

Kontraspionaget är en gren av säkerhetsunderrättelsetjänsten, dvs. den del av SÄPO:s verksamhet som går ut på att inhämta, bearbeta och delge uppgifter rörande brott mot rikets säkerhet och annan säkerhetshotande verksamhet (jfr kapitel 4). Arbetet inom kontraspionaget tar i första hand sikte på säkerhetshotande verksamhet som hänför sig till den yttre säkerheten.

Främmande länders militära spionage är säkerhetsunderrättelsetjänstens klassiska motståndare. Motståndarna är ute efter att ta reda på olika slag av militära dispositioner och förberedelser, såsom styrkeuppgifter, organisation och taktik, krigsförbands grupperingar och stridsplaner, militära anläggningars läge och beskaffenhet, funktioner hos olika tekniska anordningar inom försvarsmakten osv. I detta sammanhang kan också nämnas spionage som riktar sig mot totalförsvarets civila delar, inte minst i form av spionage för att söka ta reda på den högsta politiska ledningens avsikter i olika avseenden. Straffrättsligt kan denna del av verksamheten från främmande underrättelsetjänster leda till brott som spioneri eller obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 5-9 §§ brottsbalken). Samma brottsrubriceringar kan komma i fråga vid sådant s.k. industrispionage som riktar sig mot försvarsindustrin och som syftar till att få närmare kännedom om olika tekniska komponenter och system, som används inom försvarsmakten eller inom totalförsvaret i övrigt.

En tredje form av underrättelseverksamhet vid sidan om militärt spionage och industrispionage är flyktingspionage, som en främmande makt riktar mot flyktinggrupper i Sverige exempelvis för att ta reda på om där bedrivs någon politisk verksamhet riktad mot hemlandet. Flyktingspionage kan falla under bestämmelserna om straff för olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 10 § andra stycket brottsbalken.

Olika stater ägnar sig givetvis åt underrättelseverksamhet i Sverige i olika omfattning och med olika inriktning. Militärt spionage bedrivs naturligtvis i första hand av stater som i krig kan få krigsuppgifter i Sverige inom ramen för något av de militära stormaktsblockens operationer. Industrispionage synes bedrivas särskilt av stater som kommit på efterkälken i fråga om den tekniska utvecklingen. Sådant spionage fungerar på det området som ett komplement till dessa staters egen industriella forskning. Industrispionaget förefaller ha en ganska stor omfattning och avser inte endast teknologi med militär användning. I den mån industrispionaget inte rör rikets säkerhet utan är rent kommersiellt faller det dock utanför SÄPO:s område. Flyktingspionage slutligen bedrivs av en del stater, från vilka människor i större eller mindre antal har flytt och fått en fristad i Sverige.

[1] Kapitlet har en översiktligare utformning i den öppna versionen av rapporten än i den hemliga.

Bilden kompliceras av att det förekommer att stater bedriver underrättelseverksamhet åt varandra. Sålunda kan en stat ta över arbetsuppgifter inom underrättelsetjänsten från en annan stat, vars underrättelsetjänst hindrats att verka effektivt genom ingripanden från SÄPO. Det förekommer också att Sverige används som bas för underrättelseverksamhet som riktas mot ett tredje land. Den sistnämnda formen av underrättelseverksamhet rubriceras straffrättsligt som olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § första stycket brottsbalken.

Som alliansfri stat har Sverige att bemöta olaglig underrättelseverksamhet oavsett vilket land den härrör från. Samtidigt är det klart att det endast är ett mindre antal länder som bedriver illegal underrättelseverksamhet i Sverige och att arten och omfattningen av underrättelseverksamheten kan variera beroende på vilket land som ligger bakom. Kontraspionagets inriktning måste därför grundas på en realistisk hotbildsanalys, så att säkerhetstjänstens resurser satsas på områden där de verkligen behövs.

SÄPO har prioriterat kontraspionaget mot underrättelseverksamhet från vissa länder, som bedömts särskilt viktiga i sammanhanget. Jag har i princip ingen erinran mot den hotbildsanalys som prioriteringen grundas på. Men en sådan satsning på att avslöja spioner från vissa länder medför också en risk för att man inom SÄPO växer fast i rollen som motståndare till dessa länder och samarbetspartner till vissa andra länder. I förlängningen av sådana fastlåsta roller lurar faran att man tappar den vaksamhet mot hot från alla håll, som måste vara utgångspunkten för en alliansfri stats säkerhetstjänst. Det gäller därför att SÄPO ständigt kritiskt granskar sin egen hotbildsanalys så att den verkligen bygger på aktuella förhållanden och tar hänsyn även till eventuell säkerhetshotande verksamhet från andra länder än som dittills stått i fokus för SÄPO:s intresse. I och för sig vore en viss breddning av kontraspionaget önskvärd när det gäller ländervalet. Men det bör enligt min mening i så fall ske genom en ökning av resurserna, inte genom en omfördelning.

En hel del av den främmande underrättelseverksamheten i Sverige bedrivs med utgångspunkt från ambassader och andra officiella organ för olika stater. Underrättelsepersonal vid sådana officiella organ arbetar under täckbefattningar som diplomater el.dyl. Organisatoriskt kan de bilda en eller flera särskilda enheter för underrättelsetjänst. Vid flera ambassader finns två sådana underrättelseenheter, en från den civila och en från den militära grenen av underrättelsetjänsten. En del av underrättelseverksamheten går ut på att skaffa information från öppna källor såsom tidskrifter och faller därmed i princip utanför SÄPO:s intresse. I varierande grad är dock underrättelsetjänsten inriktad mot hemliga källor. För det ändamålet kan arbete bedrivas med att värva agenter bland personer som har insyn i områden av intresse för underrättelsetjänsten, t.ex. tekniker eller militärer eller personer med anknytning till flyktinggrupper. Värvningen sker ofta stegvis genom att kontakt etableras i oskyldiga former, varefter personen efter hand knyts allt fastare till underrättelsetjänsten genom olika metoder.

Personer som låtit sig värvas kan ges en särskild agentutbildning. De kan därefter placeras i särskilda agentnät, som leds per radio eller på annat sätt från uppdragsgivarlandet. I ett sådant agentnät kan som chef ingå en underrättelseofficer, som lever och arbetar i Sverige under falsk identitet och med en falsk levnadshistoria. Agentnäten bedriver spioneri redan i fredstid. I händelse av krig torde de överta också underrättelseuppgifterna från de ambassadanknutna underrättelseenheterna när dessa i anledning av krigsutbrottet lämnar landet.

De underrättelseenheter som är knutna till ambassader eller andra officiella organ kan kallas legala underrättelseenheter med hänsyn till att personalen framträder utåt i legala roller som diplomater el.dyl. Givetvis är dock verksamheten olaglig i den mån den innefattar överträdelse av straffbestämmelser om spioneri eller andra brott enligt vad som nyss sades. Näten av agenter och underrättelseofficerare utan anknytning till ambassader eller andra officiella organ kan kallas illegala underrättelseenheter.

SÄPO har utvecklat arbetsmetoder som har gett ett gott utbyte genom att ett stort antal underrättelseofficerare inom de legala underrättelseenheterna har avslöjats och utvisats ur landet. Sedan år 1982 har ett tjugotal sådana underrättelseofficerare utvisats genom beslut av regeringen eller självmant lämnat landet sedan de avslöjats av SÄPO. Ett antal underrättelseofficerare har också av regeringen vägrats tillstånd att resa in i landet emedan SÄPO fått fram uppgifter om deras verkliga ställning redan i samband med behandlingen av deras viseringsansökningar. Genom dessa åtgärder har verksamheten vid flera legala underrättelseenheter i Sverige störts och ett flertal försök till värvning av agenter misslyckats. Kontraspionaget har därmed haft en förebyggande verkan, vilket framstår som en riktig inriktning av verksamheten med hänsyn till de oöverskådliga följder som ett fullbordat spionerbrott kan få. SÄPO förtjänar ett erkännande för detta.

Erkännanden har SÄPO f.ö. redan fått från motståndarsidan. Enligt vad som har sagts mig har källor vid flera tillfällen lämnat upplysningar som visar att man inom utländska underrättelseorganisationer talar med respekt om SÄPO och anser sig ha stort besvär med SÄPO p.g.a. den effektivitet som organisationen utvecklar inom kontraspionaget. Jag har inga skäl att ifrågasätta trovärdigheten av dessa uppgifter.

Kontraspionagets arbete har alltså haft god effekt mot de legala underrättelseenheterna i Sverige. Flera tecken tyder emellertid på att här också finns ett antal illegala underrättelseenheter, alltså nät av underrättelseofficerare och agenter utan omedelbart samband med en ambassad eller något annat officiellt organ för en främmande stat. Mot dessa agentnät har inte kontraspionaget haft lika stora framgångar. Detta är i och för sig inte ägnat att förvåna. Internationella erfarenheter visar att det är utomordentligt svårt att avslöja en hemlig agent när han

eller hon en gång är etablerad. Inget lands säkerhetstjänst torde lyckas med detta särskilt ofta. Man kan inte bortse från att rikets säkerhet kan vållas stor skada genom verksamheten inom de illegala agentnäten.

Mot denna bakgrund anser jag att det finns skäl att i någon mån ompröva inriktningen av kontraspionaget. Jag förordar en ökad satsning mot de delar av den främmande underrättelseverksamheten som hittills i stor utsträckning har undandragit sig en effektiv bekämpning. Det bör ankomma på regeringen att ta ställning till detta, lämpligen i samband med utfärdandet av de riktlinjer för SÄPO:s verksamhet som enligt förslag från SÄPO-kommittén bör utfärdas årligen (jfr SOU 1988:16 s. 194 och prop. 1988/89:108 s. 13). Förmodligen kommer en verkningsfull satsning på att slå sönder de illegala agentnäten att kräva en ökning av kontraspionagets resurser. Framför allt gäller det dock att utveckla metoder som kan ge resultat med en rimlig resursinsats. I den hemliga versionen av betänkandet diskuteras en del sådana metoder.

5.2 Analysfunktion m.m.

I det föregående har jag pekat på nödvändigheten av att anpassa kontraspionagets inriktning och metoder efter den hotbild som råder. En fortlöpande anpassning av verksamheten måste vila på en övergripande *analys* av läget beträffande den säkerhetshotande verksamheten på kontraspionagets område. I dag är analysfunktionen inom kontraspionaget eftersatt och en förstärkning erfordras. Jag har behandlat detta i avsnitt 4.2.

Jag skall också ta upp en fråga om närmare *samverkan mellan kontraspionaget och säkerhetsskyddstjänsten* när det gäller inhämtande av underrättelser. En viktig del av kontraspionaget tar som framgått sikte på att avslöja spionage mot det s.k. SUA-området, dvs. försvarsindustrin (jfr SOU 1988:16 s. 119). Det gäller därvid bl.a. att från personer med anknytning till försvarsindustrin fånga upp informationer som tyder på säkerhetshotande verksamhet riktad mot industrin, exempelvis intresse från obehöriga eller rentav värvningsförsök från en underrättelsetjänst. Kontraspionaget har emellertid i dag inte stora kontaktytor mot industrin. En fortlöpande kontakt med olika industiföretag upprätthålls däremot av SÄPO:s säkerhetsskyddsfunktion, som svarar för bl.a. tillsyn och rådgivning i fråga om säkerhetsskyddet på SUA-området.

Jag menar för min del att det finns skäl för kontraspionaget att upprätthålla nära kontakter med försvarsindustrin för att i ett tidigt skede ta till sig informationer om säkerhetshotande verksamhet som det kan vara värt att närmare undersöka. Mest rationellt förefaller det vara att bygga kontakterna på ett samarbete mellan kontraspionaget och säkerhetsskyddet. Underrättelseinhämtningen från industrin skulle alltså delvis kunna ske genom SÄPO:s säkerhetsskyddspersonal som ett led i deras ordinarie industrikontakter. Så sker i viss utsträckning redan i dag, men verksamheten borde kunna byggas ut och systematiseras.

En tänkbar form av samarbete mellan kontraspionaget och säkerhetsskyddet kan också vara att låta kontraspionaget i samråd med säkerhetsskyddet genomföra genomlysningar av vissa begränsade personalgrupper med hög informationskapacitet både inom försvarsindustrin och totalförsvaret i övrigt. På så sätt borde det kunna vara möjligt att avslöja säkerhetsrisker bland personal med särskilt säkerhetskänsliga befattningar samt säkerhetshotande verksamhet som riktar sig mot sådana kretsar.

6. Terrorismbekämpning[1]

Terrorismbekämpningen är den del av säkerhetsunderrättelsetjänsten som avser att förhindra och avslöja terrorism, dvs. användning av våld, hot eller tvång för politiska syften. Terrorism är en form av säkerhetshotande verksamhet som riktar sig även mot andra intressen än rikets säkerhet. Det omedelbara målet för en terroristattack är i regel enskilda personer, civila trafikflygplan och passagerarfartyg, livligt besökta byggnader m.m.

6.1 Nuvarande ordning

Sverige har tidigare varit scenen för ett antal uppmärksammande terrordåd, såsom mordet på den jugoslaviske ambasadören i Stockholm år 1971, kapningen av ett trafikflygplan på Bulltofta utanför Malmö år 1972 och ockupationen år 1975 av den västtyska ambassaden i Stockholm, varvid två personer ur gisslan mördades (jfr SOU 1988:16 s. 103). År 1977 avslöjade SÄPO en grupp som planerade att kidnappa ett svenskt statsråd. Under de senaste åren har det visserligen inte förekommit några stort upplagda våldsaktioner i Sverige som klart kunnat knytas till en terrorist-organisation. Men det betyder inte att den internationella terrorismen fått minskad aktualitet för svenskt vidkommande. Det finns belägg för att Sverige i viss utsträckning använts som bas för terrordåd som utförts i andra länder. En del tecken tyder också på att det finns eller åtminstone under senare tid har funnits planer på att utföra terrordåd även i Sverige. De terroristorganisationer som har medlemmar eller sympatisörer i Sverige utgörs huvudsakligen av grupper med anknytning till konflikter i Mellersta Östern. Också när det gäller andra organisationer finns dock anknytningar till Sverige.

Enligt vad SÄPO redogjort för mig händer det inte sällan att medlemmar av terroristorganisationer tar sig till Sverige under täckmantel av flyktingskap. Medan deras asylärenden handläggs av svenska myndigheter undviker de i regel verksamhet och kontakter som kan avslöja anknytning till terrorism. Myndigheternas möjlighet att avslöja en sådan anknytning är också små med hänsyn till att personer av detta slag ofta uppträder med olika identiteter i olika länder och vid olika tillfällen. Identifierings-möjligheterna minskas ytterligare av det faktum att de flesta som kommer till Sverige som flyktingar - och det gäller även personer utan någon som helst terroristanknytning -saknar identitetshandlingar vid ankomsten. I allmänhet upptas verksamheten inom den berörda terroristorganisationens svenska gren först när personen har erhållit permanent uppehållstillstånd och de lagliga möjligheterna att avlägsna honom ur landet är små.

[1] Kapitlet har en översiktligare utformning i den öppna versionen av rapporten än i den hemliga.

Den verksamhet som terroristorganisationer bedriver i Sverige är av olika slag. Till en del kan verksamheten vara av allmänt politisk karaktär och bestå t.ex. av att sprida propaganda och att hålla kontakt med landsmän i Sverige. Det kan också förekomma att medlemmar värvas och celler bildas i landet för mera aktiv verksamhet. En del medlemmar kan sändas utomlands för att exempelvis upprätthålla kontakter med andra grenar av organisationen eller för att genomgå vapenutbildning. Genom att resa med falska namn och falska identitetshandlingar är det många gånger möjligt även för efterlysta terrorister att resa mellan olika länder utan att dra på sig myndigheternas uppmärksamhet. Terrordåd kan planeras, t.ex. i samverkan mellan medlemmar stationerade i olika länder. Även medlemmar och grupper som inte är direkt inblandade i terroristaktioner kan understödja verksamheten ekonomiskt eller genom att ta emot och gömma personer som är direkt engagerade i utförandet av aktionerna.

Jag redovisar i den hemliga versionen av rapporten en del exempel på fall där det visat sig att personer varit verksamma i Sverige för terroristorganisationers räkning. Exemplen är samtliga hämtade från de senaste åren och har refererats för mig av SÄPO både genom muntliga föredragningar och genom skriftlig dokumentation. I ett fall har jag fått SÄPO:s uppgifter kompletterade genom information som lämnats mig av en utländsk säkerhetstjänst. Det bör för fullständighetens skull anmärkas att de anförda exemplen är just exempel. Enligt vad man sagt mig från SÄPO har det vid möten med utländska säkerhetstjänster inom ramen för det internationella samarbetet mot terrorism visat sig att det finns anknytningar till Sverige i åtskilliga terroristärenden hos de utländska tjänsterna.

Här i den öppna versionen av rapporten skall jag endast redovisa vad jag anser vara det mest alarmerande exemplet på terroristanknuten verksamhet i Sverige i sen tid. Fallet gäller en person, som misstänks för att ha haft en ledande roll vid terroristattacken mot det grekiska kryssningsfartyget City of Poros i Medelhavet sommaren 1988. I utredningen av detta dåd, som kostat ett tiotal människor livet, kom det fram att mannen under flera år levt i Sverige. Mannen var i och för sig redan känd för SÄPO som efterlyst terrorist, men man visste inte att han fanns i Sverige eftersom han kommit hit under annan identitet än den som var bekant för SÄPO. Uppgifter från utländska säkerhetstjänster visar att mannen uppträder i olika länder under skiftande identiteter och att han misstänks för att ha deltagit i planeringen av flera större terroristaktioner på olika håll i världen.

Undersökningen av mannens förehavanden i Sverige ledde till att SÄPO påträffade en vapengömma nedgrävd inte långt från Arlanda flygplats. Vapnen var sådana som brukar användas vid terrordåd. Internationella erfarenheter visar att vapen som gömts under liknande omständigheter vanligen är avsedda för användning i det land där de påträffas och ofta nära den plats, där gömstället finns. Detta tyder på att de vapen som SÄPO påträffat varit avsedda för en terroristattack mot Arlanda flygplats eller något annat mål i Stockholmstrakten.

SÄPO:s arbetsmetoder på terrorismbekämpningens område är i princip desamma som har beskrivits i kapitel 4 när det gäller säkerhetsunderrättelsetjänst i allmänhet. Bakgrundsfakta om utländska förhållanden och utvecklingen i fråga om terrorism inhämtas främst genom studium av öppna källor, rapporter från UD samt information från vissa utländska säkerhetstjänster. Den operativa verksamheten bedrivs genom förspaning och förundersökning. Därvid inhämtas uppgifter bl.a. genom spaning, förhör, telefonavlyssning och kontaktverksamhet samt från personer som fungerar som källor. Det internationella samarbetet behandlas närmare i kapitel 9 och telefonavlyssning i kapitel 10. Kontaktverksamhet innebär att SÄPO i princip öppet upprätthåller kontakter med personer som bedöms kunna ge information om olika grupper och miljöer. Den inhämtade informationen bearbetas genom analys och på annat sätt (jfr avsnitt 4.2). Hotbildsanalyser som utarbetas inom ramen för terrorismbekämpningen ligger bl.a. till grund för verksamheten när det gäller livvaktsbevakning och annat personskydd. Också den öppna polisen berörs. Bl.a. grundas insatserna vid statsbesök och flygplatskontroll delvis på hotbildsanalyser från SÄPO:s terrorismbekämpningsfunktion.

Det tillhör terrorismbekämpningens uppgifter att övervaka personer som ålagts s.k. kommunarrest. Grunden för detta institut är regler i utlänningslagen (1980:376) som föreskriver att regeringen, om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, får meddela inskränkningar och villkor i fråga om vistelseort m.m. för en utlänning, som enligt beslut skall utvisas ur landet men beträffande vilken det föreligger hinder att verkställa utvisningen. I praktiken används kommunarrest mot misstänkta terrorister som inte kan avlägsnas ur landet av humanitära skäl. Vid övervakningen får SÄPO använda telefonavlyssning och andra tvångsmedel enligt vad som föreskrivs i lagen (1975:360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (jfr kapitel 10).

6.2 Synpunkter

Terrorismbekämpningen är kanske den del av SÄPO:s verksamhet som har den största betydelsen på kort sikt för människor i allmänhet. Det hänger samman med att verksamheten bl.a. går ut på att förhindra grova våldsdåd som i värsta fall skulle kunna kosta åtskilliga människor livet. En lång serie av attacker mot flygplan, bombdåd mot offentliga lokaler och andra terrordåd i vår omvärld visar att terrorismen måste tas på största allvar.

Terrorismen har i dag en utpräglat internationell karaktär. Det är ställt utom tvivel att Sverige i vissa fall använts som utgångspunkt för planering och stöd av terroristisk verksamhet i andra länder. Detta gör det nödvändigt för Sverige att delta i det internationella samarbetet på terrorismbekämpningens område, vilket vi också har utfäst oss att

göra genom anslutning till flera internationella antiterroristkonventioner. SÄPO:s arbete mot terrorismen siktar givetvis även - och i första hand - till att förebygga att terrordåd utförs i Sverige. Att man inte får bortse från risken för detta visas bl.a. av den tidigare nämnda vapengömman nära Arlanda flygplats, som indicerar planer på ett större upplagt terrordåd i Sverige, kanske en attack mot flygplatsen.

Såvitt jag har kunnat finna fungerar SÄPO:s internationella samarbete på terrorismbekämpningsområdet väl (jfr kapitel 9). Däremot fungerar analysfunktionen f.n. inte tillfredsställande, vilket bl.a. medfört att det har förekommit brister i de hotbildsanalyser som ligger till grund för beslut om livvaktsbevakning och annat personskydd. Bristerna hänger främst samman med att SÄPO inte har erforderlig tillgång på sakkunskap om utrikespolitiska förhållanden. Jag har utvecklat detta närmare i avsnitt 4.2.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att återge några allmänna synpunkter på terrorismbekämpning som framförts till mig av en hög tjänsteman med ansvar för säkerhetsfrågor i ett land med stor erfarenhet när det gäller terrorism. Enligt min sagesman är det viktigt att säkerhetstjänsten visar tålamod när det gäller den operativa verksamheten och inte slår till mot perifera figurer utan avvaktar tills man får tag på personer med ledande ställning inom en terroristorganisation. Också regeringen bör såsom säkerhetstjänstens uppdragsgivare visa tålamod och inte pressa polisen till förhastade ingripanden. För säkerhetstjänsten gäller det vidare att visa fantasi och att undvika att låsa fast sig i invanda tankebanor. Om man inte har framgång mot en viss organisation kan det bero på att denna lagt upp sin taktik på ett sätt som man inte väntat sig, och säkerhetstjänsten måste därför vara öppen för att söka motståndaren i helt oväntade riktningar, på platser och i miljöer där man över huvud taget inte skulle kunna tänka sig att finna några terrorister. Av allt arbete inom säkerhetstjänsten är analysen enligt min sagesman svårast. Det beror bl.a. på att den innehåller flera element, där sakkunskapen ofta är spridd på flera händer. Det gäller att samla in och smälta samman kunskaper om t.ex. utrikespolitik och förhållanden i främmande länder (där utrikesförvaltningen men knappast säkerhetstjänsten besitter sakkunskapen), förbindelser mellan regeringar och organisationer i olika länder samt modus operandi för de respektive terroristorganisationerna. Och när det gäller den sistnämnda faktorn, modus operandi, måste man observera att terroristorganisationer numera ofta har var och en sin specialitet. En organisation kan exempelvis ha utvecklat särskild färdighet när det gäller att spränga flygplan genom bomber som smugglas ombord, medan en annan organisation kan ha gjort sig känd för någon annan speciell form av terroraktion. Man bör enligt min uppgiftslämnare räkna med att organisationerna kan sälja sina tjänster till varandra eller till utomstående uppdragsgivare och således utföra terroraktioner som ligger utanför deras egna intresseområden.

Svårigheterna med terrorismbekämpning är, som framgått, många och stora. Det är ett tålamodsprövande och otacksamt arbete att försöka kartlägga och följa olika terroristorganisationers verksamhet. Att förebygga terrorist-attentat eller att i efterhand få tag i dem som gjort sig skyldiga till ett attentat kan många gånger vara en i det närmaste hopplöst svår uppgift. Likväl har man i flera länder nått obestridliga framgångar i kampen mot terrorism. Det är förvisso viktigt att också Sverige lämnar sitt bidrag till denna kamp. Man kan räkna med att det vartefter kan komma att krävas allt större insatser från vår sida. Redan nu är terrorism-bekämpningen den gren av SÄPO:s verksamhet som utvecklas snabbast. I dag gäller inte mindre än tre fjärdedelar av SÄPO:s informationsutbyte med andra säkerhetstjänster just den internationella terrorismen.

7. Kontrasubversion[1]

Den tredje grenen av säkerhetsunderrättelsetjänsten vid sidan av kontraspionage och terrorismbekämpning benämns kontrasubversion eller åtgärder mot subversiv verksamhet. Arbetet tar sikte på olika former av försök att undergräva och omstörta den rådande samhällsordningen, såsom genom infiltration, sabotage eller propaganda för politiska våldshandlingar (jfr SOU 1988:16 s. 123).

7.1 Nuvarande ordning

Politiska extremistorganisationer anses i dag inte utgöra något större hot mot säkerheten i landet. Kontrasubversionen är därför f.n. en lågprioriterad verksamhet inom SÄPO. Arbetet går i huvudsak ut på att följa extremistorganisationerna i landet översiktligt. Däremot övervakas inte enskilda personer med anknytning till organisationerna i någon större omfattning. Liksom inom andra grenar av säkerhetsunderrättelsetjänsten inhämtas underrättelser från olika källor, såsom öppna källor, kontaktverksamhet och spaning. Den inhämtade informationen ligger bl.a. till grund för inriktningen av den fortsatta verksamheten. I viss utsträckning kan uppgifterna också användas i samband med personalkontroll.

Av stor betydelse för kontrasubversionen är vissa regler om övervakning och registrering av politiska organisationer, som finns intagna i personalkontrollkungörelsen (1969:446) och en del andra författningar. I 2 § andra stycket personalkontrollkungörelsen finns en regel om förbud mot åsiktsregistrering. Enligt denna regel får anteckning i SÄPO-registret inte göras endast av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. En regel om förbud mot åstikstsregistrering finns numera även i 2 kap. 3 § regeringsformen. Regeln utgör enligt lagmotiven inte något hinder mot att anteckningar t.ex. om partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker (prop. 1975/76:209 s. 118).

Med stöd av bemyndigande i 2 § andra stycket personalkontrollkungörelsen har regeringen utfärdat såväl öppna som hemliga föreskrifter för tillämpningen av kungörelsens bestämmelse om förbud mot åsiktsregistrering. De

[1] Kapitlet har en översiktligare utformning i den öppna versionen av rapporten än i den hemliga.

öppna föreskrifterna har utfärdats av regeringen den 22 september 1972. I föreskrifterna anförs bl.a. följande.

> Vissa organisationer har i antaget program angivit att organisationen skall verka för att omvandla samhället med våld. En stor del av sådana organisationers medlemmar kan emellertid antas aldrig komma att medverka till att vad som sålunda uttalats i programmet förverkligas. Enbart tillhörighet till sådan organisation skall därför inte utgöra skäl att anteckna någon i säkerhetsavdelningens polisregister. Anteckning får dock ske, om någon medlem i eller sympatisör med sådan organisation genom sina åtgärder har givit anledning till misstanke att han kan vara beredd att deltaga i verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat.
>
> Vidare finns organisationer och grupper som kan befaras här i riket eller i andra stater bedriva eller ha bedrivit politisk omstörtningsverksamhet vari ingår utnyttjande av våld, hot eller tvång som medel. Uppgift om medlem i eller sympatisör med sådan organisation eller grupp skall antecknas i säkerhetsavdelningens polisregister.

De öppna föreskrifterna skiljer alltså mellan organisationer i allmänhet med revolutionärt program och grupper som kan befaras bedriva omstörtande verksamhet med våldsamma medel i praktiken. Medlemmar och sympatisörer i förstnämnda slag av organisationer får registreras endast om de framstår som säkerhetsrisker till följd av sitt eget beteende. När det gäller grupper av det senare slaget är däremot redan medlemskap eller sympati med gruppen ett skäl för registrering.

De allmänt hållna öppna föreskrifterna kompletteras av mera detaljerade registreringsföreskrifter i en hemlig förordning, som regeringen utfärdat den 3 december 1981. Föreskrifterna innebär bl.a. att personer med anknytning till vissa slag av extremistorganisationer får antecknas i SÄPO-registret under närmare angivna förutsättningar. Underlaget för nyregistreringar på grundval av de hemliga föreskrifterna är dock numera litet med hänsyn till den tämligen låga aktiviteten inom extremistorganisationerna och den därav följande låga prioriteringen av kontrasubversionen. Endast ett mindre antal personer nyregistreras varje år på grundval av de nu angivna föreskrifterna. Antalet personer som årligen utgår ur registret efter gallring överstiger numera antalet nyregistreringar.

SÄPO ägnar uppmärksamhet även åt andra extremistorganistioner än de som omfattas av 1981 års förordning. Material rörande personer med anknytning till sådana organisationer får dock inte registreras i SÄPO-registret p.g.a. sina politiska aktiviteter. Materialet om sådana personer bevaras i stället i form av arbetsanteckningar. Man har från SÄPO framhållit att detta är en tungrodd metod för att bevara information och att det lätt kan hända att frånvaron av dataregistrering gör att betydelsefull information kan komma att förbises. Uppgifter ur detta material får inte lämnas ut i samband med personalkontroll - till det ändamålet används endast material i SÄPO-registret. Däremot används materialet som underlag för spaning och annan verksamhet inom kontrasubversionen och som underlag för regeringen när det gäller fortlöpande ändringar i 1981 års förordning.

7.2 Synpunkter

När det gäller kontrasubversionen vill jag till en början framhålla att jag inte har funnit skäl till erinran mot att verksamheten prioriteras relativt lågt inom SÄPO. Prioriteringen får godtas med hänsyn till att de svenska extremiströrelser som är verksamma i dag knappast kan anses utgöra något större hot mot säkerheten. Givetvis kan ändrade förhållanden inom de politiska extremiströrelserna i en framtid ställa krav på förändring av prioriteringen i fråga om kontrasubversionen.

I kontrasubversionens arbete går en skarp skiljelinje mellan, å ena sidan, övervakningen av sådana extremistorganisationer som omfattas av föreskrifterna i 1981 års hemliga förordning och, å andra sidan, andra extremistorganisationer. Personer med anknytning till det förra slaget av organisationer registreras utan vidare i SÄPO-registret, förutsatt att SÄPO får kännedom om att de ägnat sig åt något slag av aktivitet som är registreringsgrundande enligt förordningen. Dessa uppgifter kan sedan lämnas ut i samband med personalkontroll och utgöra del av beslutsunderlaget t.ex. när en myndighet skall avgöra om personen skall erhålla en viss anställning av betydelse för totalförsvaret. Personer med anknytning till andra extremistorganisationer får däremot inte antecknas i SÄPO-registret på politiska grunder. SÄPO har visserligen skyldighet att hålla uppsikt även över sådana organisationer i den mån de har intresse från säkerhetssynpunkt, men materialet får endast bevaras i pappersform såsom ett underlag för SÄPO:s fortsatta spaningar. Vid personalkontroll får det materialet inte beaktas.

Bakgrunden till denna ordning torde få sökas i de förhållanden som rådde före personalkontrollkungörelsens tillkomst år 1969. Politiska aktiviteter inom vissa grupper registrerades i tämligen stor omfattning av SÄPO. För att minska den politiska registreringen till vad som kunde anses oundgängligen nödvändigt med hänsyn till säkerheten tog regringen in ett förbud mot åsiktsregistrering i kungörelsen. Som en ytterligare styrning av registreringsverksamheten utfärdades föreskrifter om tillämpningen av regeln om förbud mot åsiktsregistrering. Det bör vidare observeras att det på den tiden rådde en livlig aktivitet bland politiska extremiströrelser.

I dag är situationen en annan. Det förekommer inte något större hot mot säkerheten från inhemska politiska grupper, och underlaget för nyregistreringar på grundval av politiska aktiviteter är litet. Registreringen av politiska aktiviteter med stöd av 1981 års förordning har, enligt vad jag anser mig ha funnit, alltmer fått karaktär av en rutinmässig politisk registrering och är av tvivelaktigt värde för säkerhetsskyddet. I de fall det finns risk för politiskt våld eller annan subversiv verksamhet kan hotet lika gärna komma från personer med anknytning till andra politiska grupperingar än de som faller under 1981 års förordning eller från personer som inte tillhör någon politisk gruppering alls. Reglerna i den hemliga förordningen ger dock inte grund för registrering av sådana personer. Uppgifterna kan heller inte lämnas ut vid personalkontroll, och

följden kan bli att en myndighet på en känslig befattning anställer en person som utgör en klar säkerhetsrisk utan att SÄPO har laglig möjlighet att varna myndigheten. En annan nackdel med det nuvarande regelsystemet är att mycket arbete måste läggas ned inom SÄPO för att ta fram underlag åt regeringen när det gäller ändringar i den hemliga förordningen.

Enligt min mening bör 1981 års hemliga förordning upphävas. En sådan åtgärd innebär att RPS har att, som andra myndigheter, direkt tillämpa de offentliga författningar som gäller i fråga om registreringar i myndighetens register, för SÄPO-registret i första hand regeringsformen och personalkontrollkungörelsen. Som en följd av detta kommer den schablonartade registrering av politiska aktiviteter som i dag sker med stöd av 1981 års förordning att upphöra. SÄPO får från fall till fall bedöma om en person skall registreras med hänsyn till att han utgör en säkerhetsrisk. Och den saken skall prövas på polisiära, inte politiska, grunder. Såvitt jag kan se finns det knappast skäl att registrera andra personer än sådana som genom brottsligt beteende eller på något annat påtagligt sätt visat att de utgör en fara för säkerheten. I övrigt bör registreringen av politiska aktiviteter kunna upphöra och äldre uppgifter gallras.

En sådan ordning som jag här har skisserat i fråga om registreringarna inom kontrasubversionen ligger enligt min mening bättre i linje med regeringsformens förbud mot åsiktsregistrering än nuvarande, mera schablonartade registrering av politiska aktiviteter inom vissa slag av extremistorganisationer. Vidare slipper man den konstlade uppdelning som i dag gäller mellan registrering i det datoriserade SÄPO-registret på grundval av regeringens föreskrifter och bevarande av material i form av arbetsanteckningar i fråga om personer som inte har anknytning till sådana organisationer som avses i regeringsföreskrifterna. Man uppnår också att kontrasubversionen kan bedrivas effektivare genom att SÄPO kan koncentrera sina resurser på området på att finna de personer som verkligen utgör hot mot säkerheten. I den mån det kan anses nödvändigt med en styrning av kontrasubversionen från statsmakternas sida bör det kunna ske inom ramen för de årliga riktlinjer för SÄPO, som regeringen bör utfärda enligt vad SÄPO-kommittén föreslagit (SOU 1988:16 s. 194 och prop. 1988/89:108 s. 13).

Jag har här behandlat frågan om politisk registrering i första hand från kontrasubversionens horisont. Frågorna om vilka grunder som skall tillämpas för registrering i SÄPO-registret har också betydelse när det gäller den framtida inriktningen av personalkontrollen, vilket behandlas i kapitel 12. I kapitel 13 tar jag upp frågan om en förbättrad parlamentarisk kontroll när det gäller registreringsverksamheten över huvud inom SÄPO.

8. Säkerhetsskydd

Med säkerhetsskydd avses åtgärder för att skydda totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. Inom denna verksamhet, som omfattar både myndigheter och företag med totalförsvarsuppgifter, har RPS tillsammans med ÖB centrala funktioner enligt vad som föreskrivs bl.a. i förordningen (1981:321) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter (säkerhetsskyddsförordningen) och i upphandlingsförordningen (1986:366). Föreskrifterna innebär bl.a. att ansvaret för normgivning, rådgivning och tillsyn på säkerhetsskyddsområdet har fördelats mellan RPS och ÖB på visst sätt (jfr SOU 1988:16 s. 117). RPS har också uppgifter enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446), som behandlas närmare i kapitel 12. En tredje uppgift för RPS som också kan räknas till säkerhetsskyddet är livvaktsverksamhet och annat personskydd (jfr SOU 1988:16 s. 103). Inom SÄPO handläggs ärenden om säkerhetsskydd vid den stödjande byrån samt vid regions- och länssektionerna. Olika funktioner inom säkerhetsskyddet faller också på den öppna polisen och på myndigheter och företag i allmänhet inom totalförsvaret.

När denna rapport skrivs pågår vid SÄPO två projekt, som syftar till att utveckla livvaktsverksamheten samt säkerhetsskyddet på säkerhetsskydds- och upphandlingsförordningens område i linje med vad som föreslagits av SÄPO-kommittén (SOU 1988:16 s. 171, 176 och 188 samt prop. 1988/89:108 s. 8).

Livvaktsprojektet innebär bl.a. att SÄPO övertar en del livvaktsuppgifter som hittills skötts av polismyndigheten i Stockholm och att antalet livvakter vid SÄPO ökas så att det svarar mot det verkliga behovet. Förändringar i fråga om livvaktsenhetens organisation görs bl.a. för att förstärka livvaktsverksamhetens ledning och för att underlätta samarbetet med de personer som skyddas när det gäller t.ex. uppläggningen av skyddet. SÄPO:s funktion för terrorismbekämpning flyttas från den operativa byrån till den stödjande. Dit överförs också funktionen att samordna personskyddet vid statsbesök m.m., som hittills hört till den s.k. bevakningssektionen inom RPS öppna del. Dessa organisatoriska förändringar syftar till att förbättra ledning och samordning av personskyddet inom såväl SÄPO som den öppna polisen.

När det gäller samverkan mellan SÄPO och den öppna polisen i personskyddsfrågor avser man att utveckla rutiner för att ge SÄPO information om lokala förhållanden, som kan ha betydelse för hotbildsanalyser och planering av skyddet exempelvis när ett statsråd som skyddas av SÄPO företar resor inom landet. En del livvakter skall också finnas vid de lokala polismyndigheterna. De skall användas bl.a. för lokala uppgifter och för att vid behov kunna förstärka SÄPO:s egna livvakter. En klarare gränsdragning skall göras mellan SÄPO:s och den lokala polisens ansvarsområde när det gäller personskydd. Man hoppas därigenom att i fortsättningen kunna undvika en sådan händelse som

inträffade under år 1988, då polisen inte upptäckte en (visserligen funktionsoduglig) bomb som någon placerat i anslutning till en plats i Huddinge utanför Stockholm där statsminister Ingvar Carlsson skulle hålla ett valtal. Denna potentiellt allvarliga incident, som jag noga förhört mig om under utredningsarbetet, syns delvis ha berott på att befattningshavare på SÄPO och den lokala polisen haft olika uppfattning om varandras ansvarsområden när det gäller personskyddet.

I livvaktsprojektet ingår också att utveckla det taktiska uppträdandet vid utförandet av livvaktsuppdrag. En ökad satsning på planeringen av livvaktsuppdragen eftersträvas vidare. I detta ligger bl.a en utökad samverkan med utländska säkerhetstjänster samt med UD och svenska beskickningar inför förestående statsbesök o.dyl. Avsikten är att personskyddet skall vara väl förberett både när ett svenskt statsråd eller annan person för vars skydd SÄPO svarar besöker ett annat land och när en utländsk företrädare som behöver personskydd besöker Sverige. Samverkan mellan livvaktsfunktionen och det tekniska säkerhetsskyddet skall förbättras genom vissa organisatoriska åtgärder. Det kan också nämnas att det finns planer på att överföra utbildningen av livvakter från SÄPO till polishögskolan, även om det också i fortsättningen skall vara personal från SÄPO som rent praktiskt svarar för utbildningen.

Det projekt som avser säkerhetsskydd på säkerhetsskyddsförordningens och upphandlingsförordningens område innefattar en genomlysning av organisation, resursfördelning och metoder på området. Projektet har nyligen inletts när denna rapport skrivs. Som speciellt angeläget när det gäller denna del av verksamheten har man från SÄPO framhållit inrättandet av en särskild analysfunktion som kan ge underlag för inriktningen av säkerhetsskyddsarbetet. Till uppgifterna för en sådan funktion skulle också kunna höra att genomföra utredningar och analyser på företag inom totalförsvaret för att ge underlag för kvalificerad rådgivning i fråga om företagens säkerhetspolicy, som SÄPO-kommittén förordat att SÄPO skall ge (SOU 1988:16 s. 178). Från SÄPO har vidare framhållits att den ingående kännedom om vitala sektorer inom försvarsindustrin, som man erhåller genom utredningarna och analyserna, också kan komma till nytta utanför säkerhetsskyddet, nämligen som underlag för inriktningen av kontraspionaget mot områden där motståndarens underrättelsetjänst kan förmodas vara verksam. En sådan samordning mellan säkerhetsskydd och kontraspionge vore ett sätt att utnyttja den fördel som ligger i att säkerhetsskydd och säkerhetsunderrättelsetjänst i Sverige bedrivs inom samma organisation.

För egen del vill jag anföra följande. Med hänsyn till att SÄPO:s verksamhet på säkerhetsskydds- och personskyddsområdet f.n. håller på att anpassas till vad SÄPO-kommittén föreslagit i sitt första betänkande har det inte funnits någon anledning för mig att gå djupare in i den delen av verksamheten för att söka bilda mig en uppfattning om dess detaljer. En sådan genomlysning av säkerhets-och personskyddet bör anstå till dess de nu inledda projekten lett fram till nya former för verksamheten. Det kan dock finnas anledning för mig att framhålla att den samverkan mellan

säkerhetsskyddet och kontraspionaget som framkastats ovan - och som inte berörts av SÄPO-kommittén - ligger i linje med vad jag själv har förordat i kapitlet om kontraspionage (kapitel 5). Den nära samverkan mellan terrorismbekämpning och personskydd, som den nu inledda omorganisationen av SÄPO:s stödjande byrå syftar till, bör också förhindra ett upprepande av de missar i informationsutbytet mellan dessa bägge funktioner, som landshövding Gösta Gunnarsson påtalat i sin rapport om hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme (SOU 1989:1 s. 41).

En gren av säkerhetsskyddet som jag ägnat ett större intresse är personalkontrollen. Mina iakttagelser och synpunkter i fråga om denna redovisas i kapitel 12.

9. Internationellt samarbete[1]

SÄPO samarbetar med vissa säkerhetstjänster i utlandet, bl.a. när det gäller terrorismbekämpning och livvaktsskydd i samband med statsbesök. På terrorismbekämpningens område sker samarbetet som ett led i uppfyllandet av Sveriges förpliktelser enligt internationella konventioner mot terrorism (jfr SOU 1987:14 s. 115). Av hänsyn till bl.a. utrikespolitiska förhållanden omfattas det internationella samarbetet av en synnerligen sträng sekretess, såväl utåt som internt inom SÄPO. Motsvarande sekretess i fråga om internationellt samarbete på säkerhetsområdet tillämpas också utomlands. En närmare redogörelse för det internationella samarbetet och dess former finns i den hemliga versionen av rapporten. Det är tyvärr ganska litet som kan redovisas här i den öppna versionen.

Det internationella samarbetet är av stor betydelse för att säkerhetstjänsten skall kunna bedrivas effektivt. Det gäller inte bara på terrorismbekämpningens område, där grunden för samarbetet som nämnts har slagits fast i konventioner, till vilka Sverige har anslutit sig. Också på andra områden av säkerhetstjänstens verksamhet kan internationella kontakter vara avgörande för framgång. Enligt vad man sagt mig från en utländsk säkerhetstjänst som jag har haft kontakt med skulle verksamheten utan internationellt samarbete "inte lyfta från marken."

SÄPO har framhållit för mig att det internationella samarbetet fungerar väl. Vid kontakter som jag haft med några av SÄPO:s utländska samarbetspartners har dessa uttalat uppskattning över samarbetet. Mitt intryck är också att det internationella samarbetet hör till de starka sidorna i SÄPO:s verksamhet.

I det internationella samarbetet underkastar sig SÄPO vissa etiska regler. Dessa har, efter vad det sagts mig, växt fram genom internationell praxis och motsvarande regler följs också av andra länders säkerhetstjänster. Däremot har de inte slagits fast i något beslut av vare sig regeringen eller RPS. Det finns över huvud taget inga skrivna normer som bestämmer gränserna för eller innehållet i samarbetet.

Det har i princip varit SÄPO själv som bestämt vilka länder man skall samarbeta med. När kontakter upptas med ett nytt land, vilket sker från tid till annan, fattas beslutet av rikspolischefen efter förslag av SÄPO-chefen. Någon skriftlig dokumentation av sådana beslut finns dock inte. I vissa fall har det tydligen förekommit kontakter mellan SÄPO och regeringen angående valet av samarbetspartners, men omfattningen av dessa kontakter är oklar eftersom de inte dokumenterats. Vid ett tillfälle gav regeringen genom statsministern besked till SÄPO om att en viss främmande säkerhetstjänst i fortsättningen inte var någon lämplig samarbetspartner för SÄPO. Kontakterna med den tjänsten synes i anledning härav ha begränsats utan att avbrytas helt. Fallet refereras närmare i kapitel 3.

[1] Kapitlet har en översiktligare utformning i den öppna versionen av rapporten än i den hemliga.

Jag är för min del kritisk till frånvaron av formell reglering av det internationella samarbetet. Kravet på sekretess bör inte och behöver enligt min mening inte på något område drivas så långt att man avstår från att fästa beslut på papperet (jfr kapitel 3). Enligt min mening bör det med hänsyn till frågans utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse ankomma på regeringen att bestämma vilka länder SÄPO skall samarbeta med. Det bör också ankomma på regeringen att slå fast vissa grundläggande regler för det internationella samarbetet, t.ex. på vilka områden samarbete skall bedrivas och vad som skall gälla i fråga om utlämnande av känsliga uppgifter, framför allt beträffande svenska medborgare. Jag anser att man bör kunna överväga att ta in sådana regler i de riktlinjer för SÄPO som regeringen enligt vad SÄPO-kommittén föreslagit bör utfärda årligen (jfr SOU 1988:16 s. 194 och prop. 1988/89:108 s. 13). Ett alternativ skulle kunna vara att reglera det internationella samarbetet i en hemlig förordning.

10. Telefonavlyssning[1]

Telefonavlyssning är ett tvångsmedel som används i polisverksamhet i allmänhet vid förundersökning rörande viss grövre brottslighet. I SÄPO:s verksamhet förekommer telefonavlyssning som ett spaniningshjälpmedel inom säkerhetsunderrättelsetjänsten, och då främst inom kontraspionaget och terrorismbekämpningen.

10.1 Nuvarande ordning

De grundläggande reglerna om telefonavlyssning (telefonkontroll, TK) finns i 27 kap. 16 § RB. För att avlyssning skall få tillämpas krävs *dels* att någon kan skäligen misstänkas för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, *dels* att det är av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren eller åklagaren får del av samtal till och från telefonapparat som innehas av den misstänkte eller annars kan antas komma att begagnas av honom. Tillstånd till telefonavlyssning meddelas av rätten för viss tid, högst en vecka i taget från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. (Vid utredning av narkotikabrottslighet får tillstånd ges för en månad åt gången.)

Utvidgade befogenheter i fråga om vissa tvångsmedel ges i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Lagen gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet, bl.a. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och sabotage samt i förekommnde fall försök, förberedelse och stämpling till brotten (jfr SOU 1988:16 s. 96). När det gäller telefonavlyssning innebär lagen bl.a. att de ovan nämnda begränsningarna till brott för vilket inte är stadgat lindrigre straff än fängelse i två år inte skall tillämpas, att tiden för telefonavlyssning får utsträckas till en månad åt gången och att åklagaren under vissa förutsättningar får besluta om telefonavlyssning om det är fara i dröjsmål.

För att erhålla tillstånd till telefonavlyssning har SÄPO alltså att vända sig till en åklagare som är behörig att handlägga säkerhetsmål, i regel en åklagare på regional nivå. Åklagaren ger, efter egen prövning, in en framställning till domstolen, som avgör frågan efter en muntlig föredragning av åklagaren. Som underlag för åklagarens framställning ligger en inom SÄPO upprättad promemoria med fakta i ärendet. I ärenden av detta slag är tingsrätten domför med en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Tingsrättens beslut får överklagas till hovrätten (49 kap. 4 § RB).

[1] Kapitlet har en översiktligare utformning i den öppna versionen av rapporten än i den hemliga.

Åklagaren synes vara den instans som i praktiken sållar bort framställningar om avlyssning som inte är tillräckligt underbyggda. Den normala gången synes vara att SÄPO överlämnar ett ärende till åklagaren först då denne under hand har gett besked om att ärendet är i sådant skick att domstolens tillstånd enligt hans uppfattning borde kunna erhållas. Det händer sällan eller aldrig att en framställning om avlyssning avslås av domstolen. Av den anledningen blir det heller inte aktuellt för åklagaren att överklaga ett beslut av tingsrätten till hovrätten. Den misstänkte känner inte till tingsrättens beslut om avlyssning och kan inte överklaga av den anledningen.

Regler om telefonavlyssning finns också i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Lagen innehåller bestämmelser om tvångsåtgärder mot personer som misstänks vara terrorister och enligt beslut med stöd av utlänningslagen (1980:376) skall avvisas eller utvisas men som regeringen ändå har låtit stanna kvar i landet p.g.a. hinder mot verkställighet av beslutet. Telefonavlyssning får, om det föreligger synnerliga skäl, användas om det är av betydelse för att utröna om en terroristorganisation eller terroristgrupp planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften. Tillstånd meddelas av domstol för högst en månad i taget. Stockholms tingsrätt är exklusivt forum i dessa ärenden, och talan i domstolen förs av RPS, inte av åklagaren. Reglerna i spaningslagen skiljer sig alltså från vad som föreskrivs om telefonavlyssning i RB bl.a. därigenom att användningen av tvångsmedel enligt spaningslagen har ett preventivt syfte, medan förundersökning enligt RB syftar till att utreda brott som redan har begåtts. Den fortsatta framställningen tar i första hand sikte på telefonavlyssning vid förundersökning.

Den nuvarande ordningen enligt såväl den särskilda tvångsmedelslagen som spaningslagen innebär alltså att tillstånd till telefonavlyssning meddelas av domstol för en begränsad tid, högst en månad åt gången. I praktiken pågår avlyssningarna inte sällan under lång tid, varvid domstolens tillstånd till fortsatt avlyssning måste utverkas regelbundet. Vid samtal med den ansvariga personalen på SÄPO har man sagt mig att proceduren med omprövning i domstol en gång i månaden framstår som en onödig omgång. Reglerna borde därför enligt SÄPO:s uppfattning ändras så att tillstånd kunde meddelas för längre perioder åt gången.

10.2 Tillämpning

En närmare redogörelse för tillämpning och erfarenheter när det gäller telefonavlyssning på SÄPO:s område kan av sekretesskäl ges endast i den hemliga versionen av rapporten. Som en sammanfattande bedömning kan dock anföras att telefonavlyssning är ett värdefullt komplement till övriga spaningsmetoder. Visserligen ger avlyssningen mera sällan några direkta bevis för brottslig verksamhet. Det beror bl.a. på att många av dem som SÄPO lyssnar på räknar med att vara avlyssnade och anpassar sig efter detta. Telefondisciplinen varierar dock från person till person. Inte sällan ger avlyssningen kännedom om kontakter, resor o.dyl. som är av värde för inriktningen av de fortsatta spaningarna.

Denna bild av telefonavlyssningens användbarhet, som bygger på SÄPO:s egna uppgifter, har bekräftats vid kontakter som jag har haft med utländska säkerhetstjänster. Också där betraktar man telefonavlyssning som ett värdefullt hjälpmedel för kartläggning av spionage- och terrorist-organistioner, även om de inhämtade uppgifterna inte så ofta ger konkreta upplysningar om säkerhetshotande verksamhet.

Användningen på SÄPO:s område av telefonavlyssning som grundar sig på reglerna i RB och den särskilda tvångsmedelslagen reser en del frågor av rättslig natur. Frågorna hänger samman med att tvångsmedlet är avsett att användas vid förundersökning, dvs. utredning av ett begånget brott för att om möjligt få fram bevisning som räcker för åtal och dom mot gärnings-mannen. Inom säkerhetsunderrättelsetjänsten används emellertid telefon-avlyssning även som ett led i verksamhet som snarare har karaktär av förspaning, dvs. kartläggning av personer och miljöer med anknytning till visst slag av brottslighet. En sådan användning av telefonavlyssning förekommer också inom den öppna polisverksamheten, särskilt i samband med narkotikaspaningar (jfr Ds Ju 1981:22 och SOU 1984:54), men torde i ännu högre grad vara karaktäristisk för säkerhetstjänsten.

Det finns en spänning mellan de för förundersökning avsedda tvångsmedelsreglerna och tillämpningen av telefonavlyssning inom säkerhetsunderrättelsetjänsten. Den tar sig flera olika uttryck. Förundersökning tar i princip sikte på utredning av ett visst eller vissa konkreta brott. När telefonavlyssning inleds på SÄPO:s område har däremot misstankarna ofta en mera allmän karaktär. Man misstänker att en person är inblandad i ett visst slag av säkerhetshotande verksamhet, men vilka konkreta brott han kan ha begått har man i regel inte någon klar misstanke om. Styrkan av bevisningen kan också vara tämligen låg. I många fall har den information som kommer fram vid telefonavlyssningen inte intresse i första hand för utredning av misstankar mot den person som beslutet om avlyssning avser. Den viktigaste frukten av avlyssningen är i stället ofta överskottsinformation rörande säkerhetshotande verksamhet i allmänhet inom kretsar som den avlyssnade tillhör.

Vad jag nu har sagt skall inte tolkas som ett påstående från min sida att SÄPO tillämpar reglerna om telefonavlyssning på ett lagstridigt sätt. Det är domstolarna som meddelar tillstånd till telefonavlyssning. Den använd-ning av tvångsmedlet som jag nu refererat har under en lång följd av år godtagits av underrätterna. Varken JO eller JK har haft någon erinran i samband med inspektioner hos SÄPO. Den nuvarande tillämpningen av telefon-avlyssning inom säkerhetsunderrättelsetjänsten får under sådana för-hållanden anses utgöra gällande rätt. Trots att de högsta domstols-instanserna inte haft tillfälle att medverka i rättsbildningen.

Från principiell utgångspunkt vore det önskvärt med en noggrannare lagreglering av telefonavlyssning på säkerhetsunderrättelsetjänstens område. Detta torde dock inte kunna ske utan att SÄPO:s arbetsmetoder röjs, till skada för verksamheten. Även för framtiden torde man därför vara hänvisad till den kontroll av tvångsmedelsanvändningen som ligger i domstolarnas beslutsbefogenhet samt i den parlamentariska insynen i SÄPO (jfr kapitel 2).

För tydlighetens skull bör det framhållas att vad jag nu har anfört om de rättsliga förutsättningarna för telefonavlyssning gäller avlyssning enligt reglerna om förundersökning i brottmål. Inom terrorismbekämpningen förekommer även telefonavlyssning enligt 1975 års spaningslag, där förutsättningarna för tillstånd är annorlunda (jfr avsnitt 10.1).

De telefonsamtal som avlyssnas spelas in på band hos SÄPO. Hanteringen av de inspelade banden kan vålla en del praktiska problem. Banden måste till en början skrivas ut. De samtal som avlyssnas förs i regel på främmande språk, varför det inspelade materialet måste översättas till svenska. Ett antal tolkar ingår organisatoriskt i SÄPO, men i många fall - särskilt när det gäller översättning av ovanligare språk - är man hänvisad till att anlita utomstående tolkar på uppdragsbasis. Mängden av inspelade band från telefonavlyssning kan ibland bli så stor att det är svårt att hinna med utskrift och översättning. I vissa fall kan det också vara svårt att finna tolkar som är både pålitliga och kapabla.

Några fall av eftersläpning när det gäller utskrift och översättning av avlyssnat material har behandlats i den utredning, som landshövdingen Gösta Gunnarsson på regeringens uppdrag gjort av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. Det var här bl.a. fråga om avlyssning av ett antal turkiska medborgare, som enligt beslut av regeringen i december 1984 skulle utvisas med stöd av de s.k. terroristbestämmelserna i utlänningslagen (1980:376), men som t.v. fått stanna i Sverige emedan hinder förelåg att verkställa utvisningsbesluten. Avlyssningen hade i dessa fall skett med stöd av 1975 års spaningslag (jfr avsnitt 10.1). Dessutom avsåg Gunnarssons granskning telefonavlyssning inom ramen för förundersökning, som år 1985 inletts mot ett antal andra turkiska medborgare som var misstänkta för förberedelse till sabotage eller grovt sabotage.

Enligt vad Gunnarsson funnit vid sin utredning (SOU 1989:1 s. 33) förelåg delvis betydande eftersläpningar när det gällde utskrift och översättning av banden från de granskade avlyssningarna. Beträffande en tredjedel av de samtal som hänför sig till en av dem som *avlyssnats enligt spaningslagen* hade mer än en vecka förflutit från inspelningsdagen till dess en sammanfattande översättning gjorts av de turkiska avsnitten (de avlyssnade samtalen fördes i vissa fall på turkiska, i andra på kurdiska). Flertalet av dessa band hade ännu efter mer än en månad varit oöversatta. Av de band som innehöll tal på kurdiska språket hade drygt hälften makulerats utan översättning, och av övriga hade hälften inte översatts förrän efter mer än tio månader. När det gäller upptagningarna från *avlyssning i förundersökningarna* hade de turkiska avsnitten till övervägande delen översatts inom en vecka. Av avsnitten med kurdiskt tal hade hälften makulerats utan översättning. Återstoden hade översatts efter 6-10 månader eller vid en tidpunkt som inte gick att fastställa eftersom översättningarna var odaterade.

Gunnarsson har i rapporten anfört att eftersläpningen när det gäller översättning från kurdiska berott på svårigheter att få tag på en kurdisk tolk. En sådan hade saknats under hela år 1985 och fram till månadsskiftet april-maj 1986. SÄPO:s ledning hade känt till problemet och genom olika åtgärder försökt att komma till rätta med det, dock utan resultat. Eftersläpningen i fråga om kurdöversättningar är enligt Gunnarsson i och för sig förståelig.

Mer svårförståelig är enligt Gunnarsson eftersläpningen av turköversättningar samt bristande bearbetning och analys av dessa. Ledningen för SÄPO hade enligt uppgift inte haft kännedom om detta problem, vilket Gunnarsson funnit anmärkningsvärt. Resurserna på tolksidan har enligt Gunnarsson inte räckt till och det kan rimligen inte ha berott på att tolkar inte funnits att tillgå. Bemanningen på handläggarnivå för bearbetning och analys tycks också ha varit för knapp. Det förefaller enligt Gunnarsson som om telefonsamtal i viss mån har avlyssnats slentrianmässigt.

Sammanfattningsvis anför Gunnarsson att han anser att det inte finns några godtagbara förklaringar till eftersläpningen med översättning av samtal på turkiska. Beträffande eftersläpningen med översättning från kurdiska får däremot SÄPO anses ha gjort vad som rimligen kan begäras för att undanröja problemet. Om avlyssnade samtal inte kan avlyssnas eller göras kända och bearbetas inom rimlig tid skall dock, enligt vad Gunnarsson framför som sin mening, tvångsmedlet inte användas. Syftet med avlyssning enligt spaningslagen är ju att avvärja en överhängande fara för terrordåd. Också när det gäller avlyssning i förundersökning rörande förberedelser till sabotage måste ett syfte med avlyssningen - förutom att skaffa bevis som skulle styrka brottet - ha varit att söka förhindra att sabotaget fullbordades.

Min egen utredning har visat att den eftersläpning när det gäller översättning och bearbetning av material från telefonavlyssning, som landshövding Gunnarsson funnit i fråga om ett antal ärenden rörande turkiska medborgare, förekommer även i andra ärenden hos SÄPO. Ambitionen hos SÄPO är att avlyssnat material skall översättas fortlöpande. Ibland har dock tolkresurserna inte räckt till för detta. Från SÄPO har man i viss utsträckning sökt bemästra situationen genom att prioritera översättning av sådant material beträffande vilket man bedömer att chansen är störst att få tag på värdefull information.

Jag vill för egen del anföra att jag i princip ansluter mig till Gunnarssons uppfattning att telefonavlyssning inte bör bedrivas i så stor omfattning att det avlyssnade materialet inte hinner översättas och bearbetas medan informationen fortfarande är aktuell. Det är knappast godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt att hos domstol utverka tillstånd för att få påbörja eller fortsätta användningen av ett så integritetskänsligt tvångsmedel som telefonavlyssning om inte resultatet av avlyssningen kan komma till användning i polisarbetet.

Jag menar därför att SÄPO i fortsättningen bör se till att det råder balans mellan den omfattning i vilken telefonavlyssning bedrivs och de resurser i form av tolkar m.m. som finns för att nyttiggöra det inspelade materialet. Om resurserna visar sig inte räcka till för att översätta och bearbeta materialet i åtminstone huvudsakligen samma takt som det kommer in bör antingen resurserna för detta ökas, t.ex. genom tillfälliga omdispositioner, eller också omfattningen av avlyssningen dras ner.

Denna princip torde dock inte kunna tillämpas undantagslöst. En ökning i fråga om balansen av oöversatt material bör exempelvis kunna godtas om det är klart att ökningen endast är helt tillfällig och inte kan avhjälpas med rimliga ansträngningar. I vissa lägen kan det också vara motiverat av utredningsskäl att inrikta genomgången av ett avlyssnat material på att fånga upp vissa i sammanhanget väsentliga fakta, t.ex. vilka personer som en misstänkt har kontakt med, medan innehållet i de avlyssnade samtalen kan komma i andra hand. En sådan på taktiska överväganden grundad användning av materialet bör givetvis kunna godtas. Vad som inte är godtagbart är att materialet okontrollerat samlas på hög utan att komma till användning.

10.3 Teknisk utveckling

Tekniskt går telefonavlyssning till så att polisens avlyssningsutrustning kopplas in på telenätet genom televerkets försorg. Själva avlyssningen och inspelningen på band sker hos SÄPO, som svarar för den funktionen även när det gäller telefonavlyssning i den öppna polisens verksamhet.

Utvecklingen på teleteknikens område går dock i en riktning som minskar möjligheterna till avlyssning. Exempelvis är det moderna mobiltelefonsystemet i Sverige inte konstruerat så att polisen har praktisk möjlighet att avlyssna några samtal. En övergång till digital teknik, som påbörjats i fråga om samtalsöverföring i det vanliga telefonnätet, kan få liknande följder när den tekniken är utbyggd.

En abonnent har också möjlighet att undandra sig avlyssning genom att koppla en kryptoutrustning till telefonen. Enligt uppgift avser televerket att erbjuda kryptoutrustningar som en särskild service till kunder som så önskar. Det är också numera möjligt för en abonnent att skaffa sig en egen kundväxel på vilken polisen inte har någon befogenhet att koppla in sig.

En allt större del av telekommunikationerna sker vidare i andra former än genom telefonsamtal, t.ex. genom telefax eller meddelandeväxling mellan datorer. Avlyssning av sådan trafik reser problem av både rättslig och teknisk natur.

Man har från SÄPO ifrågasatt om inte televerket är skyldigt att utforma sina telefonsystem så att lagreglerna om telefonavlyssning kan omsättas i praktiken. Lagstiftaren har ju förutsatt att telefonavlyssning skall kunna ske, och den lagstiftningen borde inte kunna sättas ur spel genom att televerket inför ny teknik utan att bygga in möjligheter för polisen att utföra avlyssning. Om inte televerket tar sitt ansvar på detta område är det enligt SÄPO nödvändigt att statsmakterna ingriper med lagstiftning eller på annat sätt. Om däremot utvecklingen får fortsätta utan att något görs kommer telefonavlyssning inom 10-20 år att ha förlorat sin praktiska betydelse i polisarbetet.

För egen del vill jag framhålla följande. De nuvarande lagreglerna om telefonavlyssning har fått sin utformning på en tid när tekniken på teleområdet var en annan än i dag. Det förefaller som om den tekniska utvecklingen på teleområdet håller på att springa ifrån lagstiftningen. Saken är värd att uppmärksammas med hänsyn till telefonavlyssningens betydelse för att förebygga och avslöja grov brottslighet. I någon mån har ämnet behandlats i regeringens proposition den 9 mars 1989 om vissa tvångsmedelsfrågor (prop. 1988/89:124), men flera problem återstår att lösa. Den tid som jag har haft till förfogande som särskild utredare har inte gjort det möjligt för mig att gå närmare in på ämnet, som ju inbegriper åtskilliga frågeställningar av både teknisk och rättslig natur. Möjligheterna att i framtiden utföra telefonavlyssning är dessutom något som har betydelse även för den öppna polisens verksamhet och som i den delen faller utanför både mitt och SÄPO-kommitténs utredningsuppdrag. Enligt min mening finns det skäl att se över lagstiftningen om telefonavlyssning i särskild ordning.

Om det p.g.a. den tekniska utvecklingen inte skulle gå att undvika att värdet av telefonavlyssning som spaningsmedel minskar måste man rimligen ta hänsyn till detta när man tar ställning till vilka andra spaningsmedel som skall stå polisen till buds. Jag syftar därvid främst på den i nästa kapitel behandlade frågan om avlyssning med elektroniska hjälpmedel.

11. Avlyssning genom dolda mikrofoner

Avlyssning genom dolda mikrofoner (s.k. elektronisk avlyssning eller buggning) är förbjuden. Från polisens sida har i olika sammanhang framförts att det finns ett behov av att i vissa fall kunna använda sådan avlyssning, t.ex. vid spaning och utredning i fråga om organiserad narkotikabrottslighet och brott mot rikets säkerhet. Några regler som ger polisen en sådan befogenhet har dock inte införts, trots att saken tagits upp från tid till annan i lagstiftningssammanhang.

Senast har saken behandlats av regeringen i en proposition den 9 mars 1989 om vissa tvångsmedelsfrågor. Regeringen har där funnit att regler om hemlig avlyssning inte borde införas på grundval av det material som fanns tillgängligt i ärendet. Lagrådsremissen grundar sig i denna del huvudsakligen på ett flera år gammalt utredningsmaterial, som främst hänför sig till narkotikapolisens verksamhet. Säkerhetstjänsten berörs i princip inte av propositionen.

Jag skall i det följande behandla frågan om avlyssning genom dolda mikrofoner på säkerhetspolisens område. Framställningen bygger, när det gäller de faktiska förhållandena, väsentligen på material som kommit fram vid min genomlysning av SÄPO:s arbetsmetoder och som alltså inte tidigare varit tillgängligt för lagstiftaren.

11.1 Lagskydd mot hemlig avlyssning

Regeringsformen

I 2 kap. 6 § regeringsformen föreskrivs bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet gäller också hemlig upptagning av samtalet för senare avlyssning (prop. 1975/76:209 s. 122, 147). Eftersom bestämmelsen avser endast förtroliga meddelanden omfattar skyddet inte t.ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar. Inte heller omfattar skyddet avlyssning som försiggår i smyg men utan tekniskt hjälpmedel (SOU 1975:75 s. 200).

Skyddet mot hemlig avlyssning får begränsas enligt reglerna i 2 kap. 12 § regeringsformen. En sådan begränsning kräver i princip lagform. Därvid gäller de allmänna förutsättningarna enligt paragrafens andra stycke för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. En begränsning får sålunda göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Skyddet mot hemlig avlyssning får alltså begränsas genom regler i lag. Utan lagstöd får varken polisen eller någon annan företrädare för det allmänna använda sig av hemlig avlyssning. Ett sådant lagstöd för att använda hemlig avlyssning finns endast när det gäller telefonavlyssning (jfr kapitel 10), däremot inte när det gäller avlyssning genom dolda mikrofoner. I fråga om elektronisk avlyssning har polisen bara allmänna nödregler att falla tillbaka på.

Brottsbalken

Skyddet enligt regeringsformen mot hemlig avlyssning kompletteras genom straffbestämmelser i brottsbalken.

I 4 kap. 9 a § brottsbalken föreskrivs att den som i annat fall än som sägs i 8 § (brytande av post- eller telehemlighet) olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptar tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte har tillträde och som han själv inte deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till, döms för olovlig avlyssning till böter eller fängelse i högst två år. För förberedelse till brottet döms enligt 4 kap. 9 b § den som anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att begå ett sådant brott. Utanför det straffbara området faller olovlig upptagning, som i hemlighet utförs av någon som själv deltar i sammanträffandet (JuU 1975:12 s. 11).

Bestämmelserna i 4 kap. 9 a och b §§ brottsbalken infördes år 1975 efter förslag av integritetsskyddkommittén (SOU 1970:47, prop. 1975:19, JuU 12, rskr. 90, SFS 1975:239). Kommittén menade att det i och för sig ibland kunde tänkas vara befogat att myndigheterna fick rätt att använda avlyssnings- och inspelningsapparatur på samma sätt som redan gällde i fråga om telefonavlyssning. Mot bakgrund av att RPS då inte hade framställt några önskemål om den saken fann dock inte kommittén skäl att föreslå något särskilt undantag för polisen i fråga om rätten att använda avlyssningsapparatur.

Departementschefen uttalade bl.a. att den enskildes anspråk på att informationer om hans privata angelägenheter inte får begagnas av utomstående mot hans vilja knappast kunde upprätthållas fullt ut. En avvägning måste alltid ske mellan den enskildes krav på skydd för sin integritet och andra intressen som visserligen kunde vara oförenliga med detta men som av andra skäl framstod som berättigade. F.n. fanns det dock enligt departementschefen inte skäl att tillåta polisen att använda sådan apparatur i strid med de allmänna bestämmelser mot olovlig avlyssning, som föreslogs i propositionen (prop. 1975:19 s. 78, 84). Riksdagen godtog departementschefens bedömning.

Nödvärn och nöd

Liksom i fråga om andra lagregler gäller att reglerna om förbud mot hemlig avlyssning kan få överträdas i en nödsituation enligt allmänna regler om nödvärn och nöd i 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken. Nödvärnsreglerna innebär bl.a. att en gärning inte skall medföra ansvar om någon söker avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom, såvida inte handlingen med hänsyn till angreppets beskaffenhet och det angripnas betydelse är uppenbart oförsvarlig. Den som handlar i nöd för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak skall också vara fri från ansvar, om gärningen måste anses försvarlig med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt. Reglerna om nöd och nödvärn gäller också för polismän (jfr SOU 1979:6 s. 84 och prop. 1983/84:111 s. 81).

Något särskilt beslutsförfarande för att i förväg slå fast om avlyssning får ske med stöd av nödregler finns inte föreskrivet. Att använda avlyssning i en polisoperation är ett polisledningsbeslut, som det i princip ankommer på vederbörande polischef att fatta på eget ansvar. Om det i efterhand ifrågasätts om nödsituation förelegat, kan förundersökning inledas mot polischefen, som riskerar att fällas till ansvar för olovlig avlyssning enligt de straffbestämmelser som berördes ovan. Också befattningshavare som verkställt avlyssningen på polischefens order riskerar under vissa förutsättningar att drabbas av påföljd om det visar sig att nödsituation inte förelegat.

11.2 Frågan om att tillåta avlyssning

Vid tillkomsten av reglerna i brottsbalken om olovlig avlyssning år 1975 intog statsmakterna den ståndpunkten att det f.n. inte fanns skäl att införa särskilda regler om befogenhet för polisen att utföra hemlig avlyssning på annat sätt än genom telefonavlyssning.

Hemlig avlyssning genom mikrofoner berördes av *1979 års särskilda juristkommission* (Emanuel Walberg, Johan Björling, Ingvar Jönsson) som tillsatts med anledning av Stig Berglings spioneri (jfr SOU 1988:16 s. 49). Kommissionen anförde (Ds Ju 1980:2 s. 31) att det i samband med Berglingaffären hade riktats viss kritik från polishåll mot det förhållandet att undantag från förbudet mot avlyssning inte gjorts när det gällde utredning i spionerifall. Med anledning härav framhöll kommissionen att det var tveksamt om det skulle ha funnits förutsättningar att tillämpa en sådan avlyssningsregel när det gällde Bergling eftersom det var först på ett relativt sent stadium som misstankar riktades mot honom. Det var dock möjligt att användande av avlyssningsapparatur kunde ha lett till ett ingripande på ett tidigare stadium än som nu blev fallet.

För att tillåta hemlig avlyssning på säkerhetstjänstens område talade enligt kommissionen de erfarenhetsmässigt betydande svårigheterna att avslöja spioneri samt de oöverskådliga skador som spioneribrott kunde tillfoga landet. Mot detta stod hänsynen till den personliga integriteten samt det faktum att hemlig avlyssning är svårkontrollerad och kan leda till ryktesspridning och bristande förtroende för polisen. Att närmare gå in på denna svåra avvägning borde enligt kommissionen vara en fråga för det fortsatta arbetet inom en annan utredning, tvångsmedelskommittén.

Regeringen gav följande år tilläggsdirektiv till tvångsmedelskommittén att överväga om det borde tillskapas regler om rätt för polisen att företa hemlig avlyssning (Dir. 1981:10). Tilläggsdirektiven föranleddes närmast av en framställning den 5 december 1980 från RPS om rätt för polisen att använda akustiska hjälpmedel i spaningsarbetet efter modell av telefonavlyssning. Som motivering för framställningen anförde RPS bl.a. utvecklingen på narkotikabrottsområdet.

Tvångsmedelskommittén (Bertil Wennergren, Kerstin Andersson, Margareta Andrén, Wivi-Anne Cederqvist, Sven Junzell, Helge Klöver) redovisade resultatet av sitt arbete i anledning av tilläggsdirektiven i betänkandet (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m.m. Kommittén föreslog bl.a. att avlyssning genom dolda mikrofoner skulle tillåtas.

När det gällde behovet av att tillåta sådan avlyssning för polisens del behandlade kommittén frågan med utgångspunkt i första hand från förhållandena på narkotikabekämpningens område. Enligt kommitténs mening (s. 43) var möjligheterna att med telefonavlyssning komma över den information som behövdes för att avslöja den grova narkotikabrottsligheten mycket begränsade. Man måste räkna med att den brottsligheten bedrevs under hänsynstagande till att polisen använde telefonavlyssning och att information av betydelse därför i stor utsträckning förmedlades på annat sätt än via telefon. Det syntes kommittén uppenbart att det från effektivitetssynpunkt vore mycket att vinna om möjlighet infördes till annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning.

Integritetsmässigt skilde sig enligt kommittén (s. 47) avlyssning genom dolda mikrofoner från telefonavlyssning därigenom att den avlyssnades privatliv blottades på ett helt annat sätt genom mikrofonavlyssningen och att i sällskap också åtskilliga andra människors privatliv blottlades. När kommittén trots de betänkligheter som införande av hemlig avlyssning väckte ändå ansåg sig böra föreslå att ett sådant tvångsmedel ställdes till polisens förfogande, var det därför att kommittén gjorde den bedömningen att det skulle innebära en så stor vinning för brottsbekämpningen att det inte skulle vara försvarligt att avstå från att ta detta tvångsmedel i anspråk, så som brottsligheten nu utvecklade sig.

Kommitténs förslag gick ut på att hemlig avlyssning med hjälp av dolda mikrofoner skulle få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående vissa grova brott, i huvudsak samma brott som redan kunde föranleda telefonavlyssning.

Till skydd för integritetsintresset i samband med hemlig avlyssning föreslog kommittén att fyra förutsättningar skulle vara uppfyllda för att avlyssning skulle få ske: Den mot vilken avlyssning sattes in skulle vara skäligen misstänkt för brottet i fråga. Sannolika skäl skulle tala för att avlyssningen skulle ge upplysningar av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Försök skulle ha gjorts att erhålla upplysningar på annat sätt men utan att lyckas, eller försöken skulle ha bedömts utsiktslösa eller förenade med avsevärda svårigheter. Och tillstånd till avlyssning skulle ges av rätten.

Om rättens tillstånd inte kunde avvaktas utan allvarlig skada för utredningen fick åklagaren enligt kommitténs förslag besluta interimistiskt i frågan. I det fallet skulle dock avlyssningsfrågan prövas av rätten i efterhand. I tillståndet för avlyssningen skulle anges tid och plats för avlyssning samt dess ändamål och funktionssätt. För att möjligheten till hemlig avlyssning skulle bli praktiskt användbar krävdes enligt kommittén vidare att polisen gavs möjlighet att anbringa och återta det tekniska hjälpmedlet från utrymme eller plats som annars skyddades mot intrång.

Hemlig avlyssning behandlades vidare i en promemoria (PM nr 5) den 30 september 1983 från *narkotikakommissionen* till statsrådet Ingvar Carlsson.

Kommissionen (Hans Holmér, Jan Nygren, Staffan Vängby) anförde (s. 77) att man som exempel på platser där hemlig avlyssning med mikrofon skulle kunna användas brukade nämna hotellrum, restauranger, bostäder, kontor och andra arbetslokaler. I alla sådana fall fanns dock enligt kommissionen betydande praktiska svårigheter. Polisen måste få tid och möjlighet att installera utrustningen innan de inblandade personerna anlände. Man måste veta vilket hotellrum eller vilket restaurangbord som skulle avlyssnas. Det förutsatte att personal som portier och hovmästare invigdes i planerna, vilket av flera skäl var mindre lyckat, och att de misstänkta aviserade sin ankomst i förväg. När det gällde avlyssning i bostäder och kontor etc var det extra svårt att anbringa och hämta tillbaka apparatur utan att den misstänkte eller någon närstående anade något. Metoden var dessutom synnerligen resurskrävande. Eftersom grov narkotikabrottslighet är en planerad brottslighet fick man också räkna med att brottslingarna anpassade sin verksamhet för att gardera sig mot hemlig avlyssning. Det sagda uteslöt enligt kommissionen inte att man i vissa fall skulle kunna dra nytta av hemliga mikrofoner. Men det ledde till ståndpunkten att dessa fall troligen var få, att de snabbt skulle bli färre när det blev känt att metoden användes och att metoden var förenad med betydande praktiska problem. Man kunde också befara en fortsatt ömsesidig teknisk upptrappning och att den långsiktiga vinsten skulle bli liten.

Mot bakgrund av dessa reservationer i fråga om avlyssningsmetodens användbarhet i praktiken och med hänsyn till metodens nackdelar från integritetssynpunkt stannade kommissionen för att annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning inte borde förekomma som tvångsmedel.

De nu anförda förslagen rörande hemlig avlyssning har behandlats i regeringens *proposition den 9 mars 1989 om vissa tvångsmedelsfrågor*. I propositionen anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1988/89:124 s. 59).

> De argument som har åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner (och kameror) i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet har inte övertygat mig om att dessa metoder är försvarliga med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot dem. Jag anser därför att dessa metoder inte bör införas i polisarbetet.

> Vad jag nu har anfört har i första hand tagit sikte på förundersökningar i allmänhet. Eftersom SÄPO-kommittén längre fram kommer att behandla bl.a. säkerhetspolisens arbetsmetoder, utgår jag från att frågan härigenom får en särskild genomlysning såvitt avser säkerhetspolisens verksamhet.

Föredragande statsrådet framhöll också att det sagda inte innebar något ställningstagande till frågan om det är eller bör vara tillåtet att i nödsituationer vidta extraordinära åtgärder.

11.3 Teknik m.m.

En enkel form av avlyssningsutrustning kan bestå av en mycket liten mikrofon - några mm i diameter - som med en sladd är förbunden med en liten bandspelare. Sådan utrustning används i dag i polisspaningar genom att en polisman bär den på sig för inspelning av samtal som polismannen för med exempelvis en misstänkt person. Att använda avlyssningsutrustning på det sättet faller utanför brottsbalkens straffbestämmelse för olovlig avlyssning. Samma utrustning kan emellertid också användas för att avlyssna samtal som polismannen inte själv deltar i och som därför är otillåten. För avlyssning av ett angränsande rum är det i många fall möjligt att föra in mikrofonen genom en värmeledningskanal el.dyl. till en position varifrån ljud kan uppfångas. Som regel lär ingen annan åverkan på byggnaden behöva göras än att röja väg för mikrofonsladden genom att peta bort en del puts från kanalen. En mera ingripande monteringsmetod är att borra en kanal genom väggen så att mikrofonen kan skjutas in till ett läge strax innanför tapeten i det rum som skall avlyssnas.

Liknande montering kan också göras med en något större utrustning. Ett ytterligare alternativ är att montera avlyssningsutrustningen i en väska, som placeras där avlyssningen skall ske. Genom särskilda anordningar kan brus filtreras bort så att hörbarheten i upptagningen blir mycket god.

Några mera speciella former av avlyssningsanordningar är riktmikrofoner och s.k. superöron. En riktmikrofon möjliggör upptagning av ljud inom ett snävt område på relativt långt avstånd. Ett superöra kan fästas exempelvis på en vägg för avlyssning tvärs igenom denna. Det finns också utrustning från vilken en laserstråle kan riktas exempelvis utifrån mot en fönsterruta, som då fungerar som ett membran och vidarebefordrar ljud i rummet via strålen. Ljudkvaliteten är dock i regel dålig med de anordningar som nu har nämnts.

Gemensamt för de hittills berörda avlyssningsanordningarna är att de är trådbundna. Mikrofonen står alltså i förbindelse med hörlurar, bandspelare el.dyl. genom en sladd. En annan typ av utrustning möjliggör trådlös avlyssning. Med en sådan utrustning kan ljudet från mikrofonen ledas per tråd till en radiosändare av t.ex. ett cigarrettpakets storlek, varifrån impulserna trådlöst överförs till en radiomottagare, som i sin tur är kopplad till en bandspelare. Mikrofonen och radiosändaren drivs av batterier eller genom inkoppling på ett elektriskt nät.

Avlyssningsutrustning används sedan gammalt i det spioneri, som främmande länders underrättelsetjänster riktar mot Sverige. Dolda mikrofoner har sålunda påträffats i flera svenska ambassader. Det är en uppgift för SÄPO att inom ramen för säkerhetsskyddstjänsten skydda svenska myndigheter och i viss utsträckning företag mot sådan avlyssning. För detta ändamål disponerar SÄPO särskild utrustning för spårning av dolda avlyssningsanordningar. För utbildnings- och demonstrationsändamål inom säkerhetsskyddstjänsten disponerar SÄPO också ett antal avlyssningsutrustningar. Bärbara avlyssningsutrustningar disponeras också för operativ verksamhet på det sätt som i dag är tillåtet, dvs. upptagning av samtal som den som bär utrustningen själv deltar i.

Den avlyssningsutrustning som SÄPO disponerar kan också komma till användning med stöd av brottsbalkens regler om nödvärn och nöd. Ett exempel på användning av avlyssningsutrustning i en nödsituation är det s.k. Norrmalmstorgsdramat år 1973, då en beväpnad rånare hade förskansat sig i ett bankvalv tillsammans med gisslan, som han hotade att döda. Genom dolda mikrofoner kunde polisen avlyssna vad som skedde i bankvalvet och anpassa sitt handlande därefter. Dramat slutade med att polisen fritog gisslan. Norrmalmstorgsdramat var givetvis en operation för den öppna polisen, men det var utrustning från SÄPO som användes för avlyssningen. Norrmalmstorgsdramat inträffade visserligen innan grundlagsförbudet mot hemlig avlyssning infördes. Det är dock ett utmärkt exempel på en nödsituation då elektronisk avlyssning kan komma i fråga även enligt gällande rätt.

Sommaren 1988 ertappades en polisman knuten till SÄPO av tullen i Helsingborg då han sökte föra in utrustning för elektronisk avlyssning i landet. RPS har visserligen rätt att ta in sådan utrustning om den behövs för polisverksamheten (jfr 2 § radiolagen 1966:755 och 2 § kungörelsen 1967:446 om radiosändare), men polisledningen uppgav sig inte ha något att göra med den aktuella materielen. Det inträffade föranledde en förundersökning vid regionåklagarmyndigheten i Malmö under ledning av överåklagaren Ola Nilsson om misstänkt varusmuggling. I den utredningen framkom uppgifter om att polisen redan använt sig av hemlig avlyssning i utredningen av mordet år 1986 på statsminister Olof Palme. Uppgifterna föranledde en särskild förundersökning vid åklagarmyndigheten i Stockholm rörande misstänkt olovlig avlyssning. Denna förundersökning är ännu inte avslutad. Så mycket framstår dock som klart, att det förekommit omfattande avlyssningsoperationer inom ramen för mordspaningarna, varvid ett stort antal befattningshavare vid SÄPO har medverkat. Operationerna, som pågick sammanlagt i åtskilliga månader, innefattade bl.a. avlyssning av tre olika lägenheter i Stockholm med omnejd. Som rättslig grund för operationerna har åberopats att polisen handlade i nöd. Från olika håll både inom och utom SÄPO har dock ifrågasatts om en nödsituaton förelegat, i vart fall under så lång tid som operationerna pågick.

Under mitt utredningsarbete har det kommit fram omständigheter som visar att avlyssning genom dolda mikrofoner använts även i sammanhang som inte alls har att göra med spaningarna efter Olof Palmes mördare. Jag återkommer till den saken i avsnitt 11.5.

11.4 Användningsområde och utländska erfarenheter

Avlyssning genom dolda mikrofoner förekommer flerstädes utomlands som en arbetsmetod för polis och säkerhetstjänst. I tvångsmedelskommitténs betänkande (Ds Ju 1981:22 s. 35) finns en översikt över regler om hemlig avlyssning i vissa länder. Som framgår där förekommer det tre olika modeller i fråga om regleringen av den hemliga avlyssningen:

1. Avlyssning är uttryckligen tillåten.

2. Avlyssning är oreglerad. I det fallet kan avlyssning ofta tillämpas i praktiken eftersom förbud saknas.

3. Avlyssning är uttryckligen förbjuden.

I en del länder där dolda mikrofoner inte får användas förekommer dock sådan avlyssning i praktiken.

Ett exempel på utförlig reglering av elektronisk avlyssning finns i den danska lagstiftningen (kapitel 71 retsplejeloven). Reglerna innebär bl.a. att tillstånd till elektronisk avlyssning meddelas av domstol för begränsad tid, högst fyra veckor åt gången. Som förutsättning gäller att avlyssningen får antas vara av avgörande betydelse för sakens utredning och att utredningen avser brott som kan bestraffas med fängelse i sex år eller däröver eller överträdelse av vissa angivna straffbestämmelser rörande bl.a. brott mot rikets säkerhet. Samma regler gäller i fråga om användningen av en del andra tvångsmedel, såsom telefonavlyssning och brevöppning. När det gäller elektronisk avlyssning krävs också, med hänsyn till tvångsmedlets mycket integritetskänsliga karaktär, att misstanken gäller brott som har medfört eller kan medföra fara för människors liv eller välfärd eller för viktiga samhällsintressen.

Regler om elektronisk avlyssning har funnits i den danska lagstiftningen sedan länge. Enligt vad företrädare för den danska polisen har sagt mig råder det en bred politisk enighet om dessa regler. Polisen skulle enligt den danska polisens uppfattning i och för sig ha ungefär lika stora möjligheter att utföra elektronisk avlyssning genom att falla tillbaka på allmänna regler om nöd och nödvärn. Det har emellertid, enligt vad man sagt mig, ansetts mera betryggande från rättssäkerhetssynpunkt med uttryckliga regler för elektronisk avlyssning, som innefattar en kontroll av domstol i varje särskilt fall då metoden tillämpas. Reglerna blev så sent som år 1985 föremål för en uppstramning, varvid bl.a. infördes en ordning med ett allmänt ombud som tillvaratar de avlyssnades intresse inför domstolen.

Ett annat exempel på regler som berör hemlig avlyssning finns i en nyligen införd lag om säkerhetstjänsten, som antagits av det engelska parlamentet så sent som i år (Security Service Bill). Engelsk lag har tidigare saknat

regler om avlyssning genom dolda mikrofoner, vilket tolkats så att sådan avlyssning var tillåten. Inte heller i den nya lagen nämns avlyssning uttryckligen. Däremot innehåller den nya lagen regler om säkerhetstjänstens befogenhet att göra intrång i privat egendom, och dessa regler avses styra användningen av avlyssning genom dolda mikrofoner eftersom avlyssningen regelmässigt förutsätter ett visst intrång i egendom, exempelvis för att placera ut mikrofoner. Reglerna (section 3) går ut på att säkerhetstjänsten kan få tillstånd av vederbörande minister att göra intrång i privat egendom. För att tillstån skall ges fordras att ministern bedömer det nödvändigt för att erhålla information som sannolikt är av påtagligt värde för säkerhetstjänstens verksamhet och inte rimligen kan erhållas på annat sätt. Vidare krävs att ministern finner att godtagbara åtgärder har vidtagits när det gäller sekretesskyddet för de uppgifter som erhålls med stöd av tillståndet. Tillstånd kan i princip ges för sex månader åt gången. (Ett liknande beslutsförfarande tillämpas i fråga om telefonavlyssning och postkontroll enligt Interception of Communications Act 1985.)

Avlyssning genom dolda mikrofoner används, efter vad man sagt mig från SÄPO, i praktiken av säkerhetstjänsten i praktiskt taget alla länder i Europa. Jag har haft kontakt med tre utländska säkerhetstjänster och förhört mig om deras erfarenheter på området. Sammanfattningsvis kan sägas att man uppfattar avlyssning genom dolda mikrofoner som ett i vissa stycken oumbärligt hjälpmedel i säkerhetstjänsten. Jag skall i det följande gå närmare in på synpunkter och erfarenheter i fråga om elektronisk avlyssning som jag har fått del av både från utlandet och SÄPO.

En del förutsättningar och begränsningar när det gäller avlyssning genom dolda mikrofoner följer av själva tekniken. Vid trådbunden avlyssning kan det ibland vara tämligen komplicerat att anbringa avlyssningsutrustningen. Om det saknas exempelvis en lämplig värmeledningskanal genom vilken mikrofonen kan ledas in kan man behöva borra sig in till den lägenhet som skall avlyssnas. I varje fall är det i regel nödvändigt att disponera en lokal som omedelbart gränsar till det avlyssnade rummet. Metodens fördel är att det är svårt att spåra och upptäcka utrustningen när den väl har anbringats. Trådlös avlyssning, som innebär att ljudet överförs med radio till mottagaren, erbjuder däremot i regel inga tekniska svårigheter när det gäller installationen. En radiosändare av ett cigarrettpakets storlek kan placeras på ett lämpligt ställe direkt i den avlyssnade lokalen. Nackdelen är att radiosignalerna som sändaren ger ifrån sig är lätta att spåra för den som har utrustning för detta.

Avlyssning genom dold mikrofon tar i princip upp alla samtal som förs i mikrofonens närhet så länge avlyssningen pågår. Det är bakgrunden till att metoden brukar anses integritetskänsligare än telefonavlyssning, som förmedlar en mera begränsad kommunikaton. För den som misstänker att han är avlyssnad finns å andra sidan naturligtvis möjlighet att i större eller mindre utsträckning undandra sig avlyssning genom att föra känsliga samtal utomhus el.dyl. Erfarenheterna visar dock att olika personer har olika benägenhet att undandra sig avlyssning. I många fall kan avlyssning genom

dolda mikrofoner ge värdefulla informationer till säkerhetstjänsten om förhållanden, som man inte alls eller kanske endast med stort risktagande skulle ha kunnat ta reda på med andra metoder.

Ett område där avlyssning genom dolda mikrofoner gjort nytta är terrorismbekämpningen. Terrorister kan enligt utländska erfarenheter vara relativt lättavlyssnade. De iakttar förvånande ofta dålig disciplin med vad de säger (kanske bl.a. beroende på att de ofta befinner sig i stressituationer som sänker vaksamheten). Enligt vad det har sagts mig har terrordåd mer än en gång kunnat förhindras och ett stort antal liv kunnat räddas tack vare informationer som kommit fram genom avlyssning med dolda mikrofoner. I ett fall som jag fick en utförlig redogörelse för kunde en säkerhetstjänst i detalj följa hur en terrorist planlade ett terrordåd. Han talade aldrig i telefon men var uppenbarligen inte tillräckligt vaksam mot avlyssning genom dolda mikrofoner. Terroristen kunde sedermera gripas när han var i färd med att transportera sprängämnen, och det planerade terrordådet stoppades. Ett annat fall som samma säkerhetstjänst berättade för mig om gällde ett planerat bombattentat i en folkmassa som man lyckades förhindra i sista minuten. Det finns tydligen fall, även om de inte är vanligt förekommande, där elektronisk avlyssning är det enda praktiskt genomförbara sättet att få fram informationer som kan leda till att terrorister avslöjas. Nackdelen med buggning är att den kan vara svår att genomföra och ofta kräver stora resurser. Vad man vanligen får fram genom buggning är snarare tips än bevisning. Att infiltrera en terrorist-organisation med en agent kan ge större utbyte men det är i praktiken inte lätt att få fram en bra agent. Dessutom tillkommer att agenten kan utsättas för livsfara.

Ett annat användningsområde för avlyssning genom dolda mikrofoner är kontraspionaget. Underrättelseofficerare iakttar visserligen i regel en noggrann disciplin och fäller sällan några yttranden om sin underrättelse-verksamhet i lokaler som de bedömer kan vara avlyssnade. Likväl kan en del värdefull information snappas upp genom avlyssning. Det gäller inte minst i fråga om samtal mellan underrättelseofficerarnas familjemedlemmar och vänner, varigenom man kan få upplysningar om kontakter, resor m.m. som är av värde för det fortsatta spaningsarbetet. När det gäller de illegala agentnäten, som arbetar utan någon omedelbar förbindelse med ambassader eller andra officiella organ i mottagarlandet, anses avlyssning genom dolda mikrofoner vara en av de få metoder som står till buds för att få fram upplysningar som kan leda till att spioner avslöjas.

Underrättelseofficerare stationerade vid ambassader el.dyl. åtnjuter ofta diplomatisk immunitet. Det hindrar inte att avlyssning i många länder används mot dem i syfte att avslöja olovlig underrättelseverksamhet.

Som framgått av avsnittet om tekniska frågor (avsnitt 11.3) kan avlyssning i vissa fall utföras med en tekniskt enkel apparatur, som kan bäras i kläderna och enkelt anbringas i anslutning till exempelvis en värmeledningskanal som leder till ett angränsande rum som skall avlyssnas. Ett användningsområde för sådan lätt utrustning är avlyssning av hotellrum, där en kurir från en underrättelse- eller terroristorganisation

träffar en kontaktman. Man skulle kanske kunna tro att det i praktiken vore svårt för säkerhetstjänsten att i en hast få tillgång till ett angränsande rum varifrån avlyssningen kan utföras. Erfarenheten har dock, enligt vad både utländska källor och svenska SÄPO-tjänstemän har sagt mig, visat att sådana svårigheter ofta är överkomliga.

En mera prosaisk användning av avlyssningsutrustning är att skaffa sig förvarning om när en övervakad person står i begrepp att lämna en lägenhet eller annan lokal. Utan sådan förvarning är det ofta svårt för spanare att hinna haka på någon som plötsligt lämnar lokalen, med följd att man tappar bort personen i fråga.

Av vad som nu har sagts bör man inte dra slutsatsen att avlyssning genom dolda mikrofoner är en metod som kan användas frekvent i jakten på spioner och terrorister. Metoden har flera begränsningar. Det gäller för det första att veta var det lönar sig att lyssna. När man blivit klar över den saken gäller det att komma förbi de tekniska och andra praktiska svårigheter som kan finnas när det gäller att installera avlyssnings-utrustningen och sköta den under operationen. Ofta måste t.ex. en lokal anskaffas i omedelbar anslutning eller - om trådlös avlyssning används - i närheten av det utrymme som skall avlyssnas. Om operationen skall bedrivas under någon längre tid blir den ofta mycket resurskrävande. Ett stort antal befattningshavare kan behövas för att betjäna utrustningen, skriva ut texten från banden, översätta texten samt bearbeta den sålunda influtna informationen. Erfarenheten visar att just resursfrågan ofta är en flaskhals. Redan praktiska skäl gör att avlyssning genom dolda mikrofoner kan användas endast med stor restriktivitet.

11.5 Synpunkter och förslag

Avlyssning genom dolda mikrofoner som installeras i hemlighet är en polisiär spaningsmetod som väcker starka känslor av oro och ovilja hos många människor.

Frågan om SÄPO bör få använda denna spaningsmetod är en utpräglat politisk fråga. Beslutet måste bli beroende på hur man ser på effektivitetstvinster i polisiärt spaningsarbete när dessa inte går att få annat än till priset av en försvagning av skyddet för enskildas integritet. I en avvägnings-fråga av det slaget bör man enligt min mening eftersträva så stor politisk enighet som möjligt. I konsekvens med den inställningen anser jag att beslutet bör förberedas av SÄPO-kommittén och inte av mig som ensam utredningsman. För min del begränsar jag mig i stort sett till att göra en analys av själva frågeställningen och ge vissa synpunkter på ämnet som jag anser vara värda att beaktas.

Med anledning av att jag under mitt utredningsarbete kunnat konstatera att buggning förekommit i flera fall då det knappast varit tillåtet föreslår jag emellertid vissa provisoriska åtgärder.

I nuläget finns det inget förbud mot vare sig tillverkning, import eller innehav av elektronisk avlyssningsapparatur för säkerhetspolisens del. SÄPO har sådan apparatur och utbildar sin personal på den. Det är användningen av apparaturen som är förbjuden. Men inte heller detta förbud är absolut. I nödsituationer kan polisen tillgripa elektronisk avlyssning om det behövs för att rädda viktiga enskilda eller allmänna intressen. Elektronisk avlyssning i en nödsituation har i praktiken tillämpats exempelvis i samband med det ryktbara Norrmalmstorgsdramat år 1973, där det gällde att frita gisslan som hölls fängslad av en rånare i ett bankvalv.

I samband med utredningen av mordet på Olof Palme har det också vid flera tillfällen förekommit att polisen använt elektronisk avlyssningsmateriel - och även då med hänvisning till nödregler. Dessa fall var emellertid mycket mer komplicerade än Norrmalmstorgsdramat. Det var avlyssnings-operationer som krävde stora resurser och pågick i många månader. Det är långtifrån uppenbart att det den gången var fråga om en nödsituation. Flera tjänstemän på olika nivåer har delgivits misstanke om brott. Förundersökningen i detta mål är, när denna rapport skrivs, ännu inte avslutad.

Den enda konsekventa och säkra lösningen, om man vill att förbudet mot användning av elektronisk avlyssningsapparatur inte skall kunna överträdas är att förbjuda polisen att över huvud taget ha någon utrustning av det slaget. Då skulle man effektivt kunna förhindra ett upprepande av vad som skedde under utredningen av mordet på Olof Palme. Men i gengäld skulle man stå svagare - kanske värnlös - nästa gång polisen konfronterades med en överhängande fara jämförbar med den som man lyckades bemästra i Norrmalmstorgsfallet.

Man skulle också snabbt förlora en kunskap som motståndarna har och använder sig av. Vi kan vara förvissade om att både spioner och terrorister i sitt arbete använder sig av just sådan sofistikerad utrustning som SÄPO då inte skulle få ha.

Detta resonemang för in på frågan om vad som står att vinna genom användning av dolda mikrofoner i spaningsarbete. I andra länder med vilka SÄPO har kontakt använder säkerhetstjänsten i regel elektronisk avlyssning både inom kontraspionaget och för bekämpning av terrorism. Jag har själv besökt säkerhetstjänsten i tre länder varav två varit svårt hemsökta av blodiga attentat och bl.a. av det skälet torde ha mycket stor erfarenhet av vilka metoder som behövs för att komma åt terrorister. Dessa säkerhetstjänster anser alla tre att elektronisk avlyssning är ett effektivt hjälpmedel för att kartlägga terroristorganisationer och deras verksamhet och kan vara det också för att avvärja planerade attentat. Man har gett mig exempel på attentat, som "utan skuggan av ett tvivel" kunnat avvärjas endast tack vare information som man fått fram genom avlyssning med dolda mikrofoner. I åtminstone ett fall är det sannolikt att attentatet - som kunnat förhindras först i sista minuten - skulle ha kostat många människor livet om det kommit till utförande. En av de

säkerhetstjänster som jag talat med har emellertid samtidigt understrukit för mig att de anser att buggning bör användas med stor restriktivitet och att den ger störst utbyte i fall då man på förhand vet vilken information man är ute efter och inte kan få den på annat sätt. Skälen till denna återhållsamhet är delvis politiska, hänsynstagande till den allmänna opinionen. Men inställningen är också betingad av att metoden med dolda mikrofoner är svår att hantera och ofta kräver stora resurser.

När frågan om elektronisk avlyssning tidigare utretts i Sverige har det sagts att värdet av denna metod är tvivelaktigt dels därför att det är svårt att installera utrustningen utan att röja sig, dels därför att motståndarna väntar sig att vara avlyssnade och tar sig i akt. Beträffande den förra invändningen har en av mina utländska källor sagt mig att det kan vara ännu svårare att skaffa en agent som kan få fram behövliga upplysningar. Den andra invändningen skulle enligt samma källa ha en viss relevans när det gäller övervakning av professionella spioner men inte alls i samma utsträckning när det gäller terroristorganisationer. De båda andra säkerhetstjänsterna som jag talat med anser rent allmänt att invändningarna har föga tyngd.

Det finns svårigheter - dessa är ibland mycket stora - och brist på resurser lägger ofta hinder i vägen för avlyssningsoperationer. Men erfarenheten visar, enligt samstämmiga utländska vittnesbörd, ändå otvetydigt att man genom dolda mikrofoner kan få fram värdefull information om terrorister, var de uppehåller sig, hur de förflyttar sig, hur de finansierar sin verksamhet etc. Någon gång har man, som redan nämnts, t.o.m. fått fram konkreta upplysningar om planerade attentat.

I den allmänna debatten i Sverige finns det, såvitt jag vet, ingen som har förordat att buggning skall få användas som reguljärt spaningsmedel när det gäller brott. Inte ens när det är fråga om brott mot rikets säkerhet eller eljest mycket grova brott. De som pläderat för att man skall tillåta dolda mikrofoner i vissa fall har genomgående förordat olika begränsningar och en så strikt rättslig kontroll som det rimligen går att åstadkomma.

Tvångsmedelskommittén föreslog i ett betänkande för några år sedan (Ds Ju 1981:22) att man skulle få använda sig av elektronisk avlyssning vid spaning efter grova narkotikaförbrytare. Men endast om följande förutsättningar var uppfyllda: 1) den mot vilken avlyssningen riktades skulle vara skäligen misstänkt för brottet i fråga, 2) det måste finnas sannolika skäl för att avlyssningen skulle kunna ge upplysningar av synnerlig vikt, 3) försök skulle ha gjorts att få upplysningarna på annat sätt. Avlyssningen skulle i princip få sättas in först efter tillstånd av domstol.

Detta förslag mötte stark kritik. Motståndarna till elektronisk avlyssning lät sig inte lugnas av de föreslagna begränsningarna. Debatten visade tydligt att det finns en oro hos många människor inför allt vad buggning heter. En oro som psykologiskt säkert sammanhänger med oviljan mot övervakning av medborgarna och rädslan för allt som för tankarna till en polisstat.

Denna oro måste tas på allvar. Den kan tyckas som utslag av överkänslighet om vad som diskuteras endast är användning av elektronisk avlyssning i enstaka undantagsfall där denna form av avlyssning är av avgörande betydelse för möjligheterna att förhindra mycket allvarliga brott. Det är ingen tvekan om att det kan tänkas fall där dolda mikrofoner är ett nödvändigt hjälpmedel för att avslöja en spion eller avvärja ett planerat terroristattentat. Få skulle acceptera att polisen då stod utan möjligheter att handla. Men samtidigt måste man erkänna att dolda mikrofoner installerade t.ex. i ett hem, i en arbetslokal eller på ett hotellrum är ett mer kvalificerat ingrepp i den personliga integriteten än något annat spaningsmedel. Både den misstänkte själv och andra, ev. helt ovidkommande personer, kan få sina personliga förhållanden blottlagda på ett helt annat sätt än vid övervakning med andra metoder. Och inför det perspektivet stegrar sig många.

Vid en värdering av kritiken mot tvångsmedelskommitténs förslag är dock att märka att det kommittén föreslog främst gällde buggning i samband med utredning av begångna brott. Inom SÄPO:s verksamhetsområde handlar det i regel om att försöka förhindra brott som ännu inte har fullbordats. En del av dessa brott - t.ex. terroristattentat - är av den arten att knappast några medel bör skys för att stoppa dem.

De som av sin oro drivs att säga nej till varje tanke på en lagreglerad användning av dolda mikrofoner bör inte förbise att det nuvarande rättsläget är långtifrån tillfredsställande sett just från deras egna utgångspunkter. Som redan förut påpekats finns det i dag inga garantier för att polisen inte använder sig av buggning. Det kan komma att ske också i framtiden i situationer som polisen anser konstituerar ett nödläge. I brist på laglig reglering och i avsaknad av kontrollsystem är det polisen ensam som får bedöma om förutsättningarna för buggning är uppfyllda. Utgångspunkten för denna bedömning är brottsbalkens regler om nöd och nödvärn. Dessa regler är visserligen restriktiva, men de är samtidigt diffusa och ibland svårtolkade.

Norrmalmstorgsdramat 1973 var ett uppenbart fall. Men hur hade det varit om det i stället hade varit fråga om t.ex. ett terroristhot mot en flygplats eller en flyglinje? Hur pass konkret och trovärdigt skall i ett sådant fall hotet vara för att man skall kunna tala om en nödsituation? Hur pass överhängande måste faran vara? Hur stor måste sannolikheten vara att man skall kunna få fram uppgifter av betydelse för att förhindra ett attentat för att det skall kunna anses motiverat att använda dolda mikrofoner? Och när man en gång har installerat dolda mikrofoner: Hur länge kan man få hålla på med operationen? Det finns inga klara och entydiga svar på frågor som dessa. Och då är att märka att exemplet med

ett allvarligt hot mot flygtrafiken inte är någon abstrakt, osannolik konstruktion. Vanliga människor kommer sällan eller aldrig i en nödsituation. Men med polisen förhåller det sig på annat sätt. I polisverksamhet måste man räkna med att nödsituationer kan uppstå när som helst. Det gäller i hög grad SÄPO:s verksamhet. Även de som i princip är motståndare till elektronisk avlyssning borde kunna medge att en lagreglering skulle ha det goda med sig att man kunde få till stånd en rättslig kontroll av polisens bedömningar i de fall då dolda mikrofoner används trots det principiella förbudet.

Den förundersökning som nu pågår angående buggning under utredningen av mordet på Olof Palme är en utmärkt illustration till osäkerheten i det nuvarande rättsläget och vad den kan leda till. Det var inte bara Hans Holmér som gjorde sig skyldig till bedömningar som numera hårt kritiseras. Dåvarande rikspolischefen, Holger Romander, blev enligt vad som framgått under förundersökningen informerad om att buggning förekom och även han ansåg, när han blev underrättad, att risksituationen var sådan att det var försvarligt att använda sig av avlyssning genom dolda mikrofoner.

Samtidigt har under förundersökningen framkommit omständigheter som tyder på att man inom polisen åtminstone på något stadium blivit tveksam till lagligheten i vad man höll på med. Det är annars svårt att förklara varför man inte höll åklagarna informerade om operationen och varför man förstörde inspelade band innan åklagarna hunnit få del av materialet. Hur som helst. Tydligt är att osäkerheten inom polisen om rättsläget kom att bidra till ett kaos i mordspaningarna som i efterhand alla beklagat.

Vad som inträffat under utredningen av mordet på Olof Palme skulle kanske inte behöva vara så oroväckande om man kunde utgå från att det rörde sig om en enstaka händelse betingad av polisens nit att, till varje pris och med alla medel, försöka finna mördaren i en unik mordaffär som upprört och skakat hela svenska folket. Då skulle man kanske inte behöva räkna med risken för ett upprepande.

Men så är det inte. Jag har inte sett som min uppgift att utreda lagöverträdelser. Men efter min genomgång av frågan (jfr kapitel 1 beträffande uppläggningen av utredningsarbetet i denna del) vågar jag ändå påstå att det står fullständigt klart att det under de senaste åren förekommit buggning också i sammanhang som inte har någonting att göra med vare sig detta mord eller andra våldsdåd. Jag bygger mitt påstående på uppgifter som jag fått från SÄPO-tjänstemän, som själva varit med vid sådana tillfällen. "Det var effektivt", konstaterade en av dem som uppenbarligen hade solida kunskaper i frågan och som också gav mig en utförlig beskrivning av hur det kunde gå till i praktiken. Man har använt buggning inte bara mot misstänkta terrorister utan också vid andra slag av operationer. Låt vara att det, i de fall som kommit till min kännedom, sannolikt inte varit fråga om annat än små operationer. Dessa operationer har alla fallit inom ramen för kontraspionaget och terrorismbekämpningen. De har, såvitt jag förstår, inte något att göra med den senaste tidens rykten och misstankar om avlyssning av politiker eller andra offentligt kända personer.

Slutsatsen av min utredning i denna del ger sig själv. Förbudet mot elektronisk avlyssning är vid det här laget tämligen underminerat. Moralen på detta område tycks successivt ha luckrats upp inom polisen. Det finns flera faktorer som kan förklara detta. En säkerhetstjänst rör sig, som jag redan förut påpekat, ibland i en gråzon mellan det tillåtna och det icke tillåtna. Inflytande från seder och bruk inom säkerhetstjänster i andra länder som SÄPO samarbetar med har säkert haft sin betydelse. Man har inte velat vara mindre effektiv än sina utländska kollegor. Inom SÄPO är det en utbredd uppfattning att buggning i vissa fall är en oumbärlig spaningsmetod, och man har haft svårt att acceptera att den inte skall få användas ens när mycket stora intressen står på spel. Därav benägenheten att tänja de visserligen snäva men oklara nödreglerna. Eller att rentav medvetet sätta sig över lagen.

Hade det funnits regler om elektronisk avlyssning motsvarande lagstiftningen om telefonavlyssning, är det sannolikt att dessa regler skulle ha respekterats även om de varit mer begränsade till sin räckvidd än polisen i och för sig skulle ha önskat. Framställningar i ämnet skulle då ha blivit prövade av domstol. Det är knappast sannolikt att SÄPO skulle ha gått vid sidan av lagen eller trotsat ett domstolsbeslut. Att man skulle vara beredd att kränka lagen på ett så flagrant och öppet sätt är i varje fall någonting som jag inte funnit exempel på under min genomgång av SÄPO. Jag tror för min del inte att vi skulle ha behövt uppleva den Holmérska buggningshärvan om det funnits ett kontrollsystem.

I avsaknad av ett rättsligt kontrollsystem har det emellertid blivit så att tjänstemännen hos SÄPO agerat på egen hand. Ibland har en kommissarie gått i författning om buggning utan att ens tillfråga sina överordnade. Ibland lär frågan om buggning ha tagits upp under hand med en byråchef. Men normalt tycks diskussionerna ha stannat på denna nivå. Detta sagt med reservation för att jag naturligtvis inte kan göra anspråk på att under mitt utredningsarbete ha fått fram sanningen beträffande allt som har med avlyssning att göra.

Jag har redan sagt att jag för min del inte velat ta ställning till den grundläggande avvägningsfrågan - frågan om vad som väger tyngst, SÄPO:s behov av att i undantagsfall kunna använda elektronisk avlyssning i spaningsarbete eller intresset av att kunna behålla ett oförändrat starkt integritetsskydd. Så mycket anser jag mig dock böra säga som att den nuvarande ordningen i längden knappast är hållbar. Det lagliga utrymmet för att använda elektronisk avlyssning i säkerhetspolisens verksamhet är visserligen ytterst smalt. Men gränserna är oklara. Polisen utsätts för frestelser. Det är inte bra från rättsäkerhetssynpunkt.

Av dessa skäl anser jag att man inte - som hittills när frågan varit uppe till prövning - bör skjuta problemet ifrån sig och låta allt förbli vid vad det har varit. Om statsmakterna anser att integritetsskyddet är så viktigt att buggning under inga förhållanden skall vara tillåten, då bör man välja en lösning som är entydig och leder till målet. Då får man se till att det inte finns någon elektronisk avlyssningsutrustning hos polisen och i princip förbjuda både import och tillverkning av sådan

materiel. Men om man inte är beredd att ta detta radikala steg måste det bästa vara att i lag reglera de få fall då buggning skall få förekomma. I så fall får man försöka skapa ett system för rättslig kontroll av polisens beslut och åtgärder som kan upplevas som betryggande.

Valet mellan dessa båda alternativ får träffas efter beredning i SÄPO-kommittén och sedvanlig parlamentarisk behandling. Men eftersom vi numera vet att det under senare år förekommit buggning i skilda sammmanhang och det inte kan uteslutas att frågan om att använda denna spaningsmetod blir aktuell på nytt - i samband med ett nytt "Norrmalmstorgsdrama", ett befarat terroristattentat eller i annat sammanhang - är det angeläget att regeringen, utan att avvakta SÄPO-kommitténs förslag i ämnet, vidtar vissa provisoriska åtgärder för att säkerställa att gällande regler följs till dess riksdagen beslutat om en ny ordning. Erfarenheten har visat att man inte kan lita på att polisen strikt håller sig inom lagens råmärken på detta område, om den lämnas utan all kontroll. Om det i framtiden fattas beslut om buggning därför att säkerhetspolisen anser att det föreligger en nödsituation som kan motivera en sådan åtgärd bör beslutet, enligt min mening, automatiskt bli föremål för en rättslig granskning så snart det låter sig göra. Jag föreslår därför att regeringen i administrativ ordning ålägger SÄPO att rapportera till JK varje gång elektronisk avlyssnings-utrustning tas i bruk för annat ändamål än utbildning eller demonstration. Regeringen bör, enligt min mening, också föreskriva att det i varje sådant fall är SÄPO-chefen själv som skall fatta det polisiära beslutet.

Dessa åtgärder är av den arten att de kan genomföras omgående. De kräver inte någon ytterligare utredning.

12. Personalkontroll

12.1 Nuvarande ordning

Personalkontrollen är ett system för att ta fram underlag för prövning av pålitligheten från säkerhetssynpunkt hos vissa personer med befattningar av betydelse för rikets säkerhet.

Ett system för personalkontroll växte fram under det andra världskriget och tiden därefter. Kontrollsystemet hölls hemligt för allmänheten och reglerades genom sekretessbelagda kungliga brev till de berörda myndigheterna. I samband med att den f.d. flygöversten Stig Wennerström avslöjades som spion år 1963 blev förekomsten av personalkontrollen känd i vidare kretsar. Kontrollsystemets framtida utformning behandlades av den parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären, som bl.a. föreslog att kontrollen inte längre skulle hållas hemlig (SOU 1968:4). Personalkontrollen reformerades härefter i huvudsaklig överensstämmelse med vad nämnden hade föreslagit. De hemliga breven till berörda myndigheter ersattes av en offentlig författning, personalkontrollkungörelsen, som trädde i kraft den 1 oktober 1969 och som fortfarande gäller efter ändringar. En historisk tillbakablick på personalkontrollen och en summarisk redogörelse för den allmänna debatten i ämnet finns i bilagan till den öppna versionen av rapporten, avsnitt 1 och 2.

Grundläggande regler för personalkontrollen finns alltså i personalkontrollkungörelsen (1969:446, omtryckt 1983:764; PKK). Kompletterande föreskrifter har utfärdats av RPS i enlighet med bemyndigande i PKK (RPSFS 1985:9 och 10). Kungörelsen tar i första hand sikte på personalkontroll i fråga om tjänstemän och uppdragstagare hos statliga myndigheter. I 14 § upphandlingsförordningen (1986:366) föreskrivs att personalkontroll också får göras i fråga om anställda och uppdragstagare hos företag, hos vilka statsmyndigheter träffar avtal om upphandling som bör hemlighållas av hänsyn till rikets säkerhet. Närmare föreskrifter för det området har utfärdats av RPS i samråd med ÖB (SUA Säkerhetsskydd Upphandling Arbete, utfärdade den 18 november 1983). Föreskrifter om personalkontroll av väktare finns i bevakningsföretagskungörelsen (1974:462), som behandlas närmare i det följande. En fråga om utvidgning av personalkontrollen till det kommunala området faller under utredningen om översyn av civilförsvarslagstiftningen m.m. (Fö 1985:01).

Personalkontrollsystemet bygger på att varje myndighet själv skall bedöma pålitligheten från säkerhetssynpunkt hos sin egen personal men att RPS skall biträda genom att från polisregister ta fram visst underlag för bedömningen. De myndigheter som får företa personalkontroll, dvs. begära att RPS lämnar ut registeruppgifter om en viss person, finns förtecknade i 3 § PKK. Förteckningen upptar endast statliga myndigheter samt några företag, däremot inte kommuner.

Endast den som har en tjänst (motsvarande) som är placerad i *skyddsklass* får göras till föremål för personalkontroll (4 § PKK). Skyddsklasserna är numera tre, benämnda 1 A, 1 B och 2. Till skyddsklass 1 A, som är den mest kvalificerade klassen, hänförs en tjänst om befattningshavaren i stor omfattning får del av sådana sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet som berör en större eller särskilt väsentlig del av totalförsvaret. Skyddsklass 1 B omfattar tjänster vars befattningshavare annars i en omfattning som inte är obetydlig får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Till den lägsta skyddsklassen, klass 2, hänförs en tjänst om befattningshavaren *antingen* i obetydlig omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet *eller* i en omfattning som inte är ringa får del av andra sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Vilka tjänster hos en myndighet som skall hänföras till en viss skyddsklass bestäms av regeringen eller, när det gäller skyddsklass 2, av vederbörande myndighet efter regeringens bemyndigande.

Polisregisteruppgifter som lämnas ut i samband med personalkontroll kan exempelvis vara uppgifter ur person- och belastningsregistret (PBR) om att personen blivit dömd för brott el.dyl. eller uppgifter ur SÄPO-registret. Det sistnämnda registret är ett spaningsregister för SÄPO:s verksamhet och är alltså inte i första hand avsett att användas vid personalkontroll. Registret behandlas närmare i kapitel 13.

Vid personalkontroll i skyddsklass 1 A eller 1 B skall den kontrollerade på begäran sända in vissa personuppgifter om sig själv och sin make eller sambo (18 § PKK). Gäller kontrollen skyddsklasss 1 A gör SÄPO dessutom en särskild personutredning, som bl.a. kan innefatta personligt samtal med den kontrollerade och som kan resultera i att nya uppgifter förs in i SÄPO-registret (2 § PKK). Det underlag i form av *registeruppgifter* som får lämnas ut från RPS vid personalkontroll varierar alltså med hänsyn till vilken skyddsklass som kontrollen avser och kan sammanfattas enligt följande:

a. Vid kontroll som avser skyddsklass 2 får uppgifter lämnas ut bl.a. om dom eller misstanke som hänför sig till de brott som upptas i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, dvs. spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet, sabotage och en del andra typiska brott mot rikets säkerhet (jfr SOU 1988:16 s. 96). Dessutom får uppgifter lämnas ut om handling som avser annat brott mot rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat. Också andra uppgifter som visar att den kontrollerade kan vara beredd att delta i sådana handlingar som nu har nämnts får lämnas ut (9 § PKK). Om kontrollen avser en tjänst som är förenad med bevakningsuppgift, chefskap för förråd eller kassaförvaltning eller ansvar för penningmedel gäller däremot att endast vissa uppgifter om domar under de senaste tio åren lämnas ut, i första hand domar om olika egendomsbrott samt domar enligt varusmugglings-, trafik- och narkotikalagstiftningen (10 § PKK).

Om inga registeruppgifter finns som rör den kontrollerade *beslutar* i regel en tjänsteman vid SÄPO om s.k. klar-redovisning av ärendet. Finns det däremot uppgifter av det slag som berörts ovan, bedöms från fall till fall om uppgifterna är relevanta för bedömningen av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Beslut om att lämna ut uppgifter fattas som huvudregel av RPS styrelse, som vid prövningen består av rikspolischefen, SÄPO-chefen och de sex lekmannarepresentanterna (11 § PKK). Beslut om att lämna ut uppgifter enligt 10 § PKK (tjänst med bevakningsuppgift etc.) eller att inte lämna ut uppgifter i uppenbara fall fattas dock på tjänstemannanivå.

I 13 § PKK finns en regel om *partsoffentlighet* (kommunicering) i personalkontrollärenden. Huvudregeln är att den kontrollerade skall beredas tillfälle att yttra sig innan RPS lämnar ut uppgifter om honom. Regeln innehåller också en del undantag som bl.a. innebär att sekretessregeln i 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) (polissekretess) tar över kommuniceringsregeln. I praktiken medför detta att den enskilde visserligen får tillfälle att yttra sig över eventuella domsuppgifter m.m. ur person- och belastningsregitret men inte över uppgifter ur SÄPO-registret. Också vid ärendets handläggning hos den kontrollerande myndigheten hindrar sekretesen i regel att den kontrollerade får del av de uppifter i ärendet som härrör från SÄPO-registret. Däremot gäller full partsoffentlighet i domstol. Om personalkontrollen sålunda leder till att den kontrollerade sägs upp från sin anställning och han väcker talan mot detta beslut i domstol, skall han få del av alla uppgifter som arbetsgivaren åberopar mot honom i domstolen. Enda möjligheten för arbetsgivaren att förhindra att de sekretessbelagda uppgifterna från SÄPO-registret blir kända i samband med domstolsbehandlingen är att avstå från att åberopa dessa uppgifter i domstolen. En närmare redogörelse för partsoffentlighet i samband med personalkontroll finns i bilagan, avsnitt 3.

Personalkontroll görs normalt innan en person tillsätts på en skyddsklassad tjänst. Därefter sker omkontroll minst vart femte år när det gäller skyddsklass 1 A och 1 B eller, i fråga om klass 2, när det finns särskild anledning till det (6 § PKK). RPS kan också "spontanutlämna" nya registeruppgifter som kommit in efter det att personalkontroll företagits (7 § PKK).

RPS roll i kontrollförfarandet är således att lämna ut eventuella registeruppgifter som kan vara av betydelse för att bedöma den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Däremot får RPS inte bifoga något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgifterna (14 § PKK). Det ankommer på den kontrollerande myndigheten att *självständigt pröva* betydelsen av de uppgifter som lämnats ut från RPS ("utfallet"). Därvid skall myndigheten beakta arten av den verksamhet som ankommer på innehavaren av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgifterna avser och övriga omständigheter (20 § PKK). Om myndigheten bedömer att den kontrollerade inte är så pålitlig från säkerhetssynpunkt att han bör ha den aktuella tjänsten har myndigheten alltså att dra konsekvenserna av detta. Om personalkontrollen har föranletts av ett ärende om tjänstetillsättning torde resultatet

bli att myndigheten avstår från att tillsätta den kontrollerade på tjänsten. I de fall den kontrollerade redan innehar tjänsten kan det bli aktuellt med avsked, uppsägning eller omplacering till en annan befattning. Om myndigheten med anledning av utfallet vid personalkontroll överväger att skilja den kontrollerade från tjänsten eller vidta någon annan ingripande åtgärd beträffande hans anställningsförhållanden, skall myndigheten enligt 21 a § PKK överlägga i frågan med av regeringen utsedda företrädare för arbetsmarknadens organisationer.

En något mera invecklad procedur tillämpas på SUA-området, dvs. vid personalkontroll av anställda och uppdragstagare hos företag hos vilka en statsmyndighet gör en upphandling som bör hemlighållas av hänsyn till rikets säkerhet. Den upphandlande myndigheten begär personalkontroll hos ÖB, som är personalkontrollberättigad myndighet enligt 3 § PKK. ÖB begär registeruppgifter hos RPS, som handlägger ärendet i samma ordning som beträffande personalkontroll i allmänhet. Om det blir utfall i ärendet, dvs. om registeruppgifter lämnas till ÖB, gör ÖB en preliminär bedömning av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt och kan bifoga ett eget yttrande när ärendet går åter till den beställande myndigheten. I vissa fall förekommer ytterligare kontakter mellan ÖB och den upphandlande myndigheten innan den sistnämnda ger besked till företaget om den kontrollerade godtas eller inte. Företaget torde på avtalsrättslig grund vara skyldigt att rätta sig efter myndighetens beslut. Om den upphandlande myndigheten inte godtar att den kontrollerade medverkar vid det beställda arbetet har företaget alltså att allt efter omständigheterna avskeda, säga upp eller omplacera den anställde eller, om han inte redan är anställd, att avstå från att tillsätta honom. Däremot får företaget inte veta något om innehållet i de registeruppgifter som lämnats ut vid personalkontrollen och på vilka myndighetens beslut helt eller delvis grundas.

Den svenska *arbetsrätten* innehåller, med enstaka undantag, inga regler som tar direkt sikte på personalkontroll. Olika arbetsrättsliga frågor kan dock komma upp i samband med kontrollen. I första hand gäller det om utfallet vid personalkontrollen för med sig att en annars meriterad person går miste om en tjänst som han sökt eller om en anställd blir avskedad, uppsagd eller omplacerad från en befattning av motsvarande skäl. Sådana situationer får bedömas utifrån allmänna regler om förutsättningarna för att få anställning eller för skiljande från en befattning. En översiktlig framställning av dessa regler finns i bilagan, avsnitt 4.

Personalkontrollen berör områden, på vilka Sverige har åtagit sig folkrättsliga förpliktelser genom bl.a. anslutning till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna *(Europakonventionen)*. Europakonventionens efterlevnad övervakas av en särskild kommission och av en domstol, Europadomstolen. I ett par rättsfall under senare år inför kommissionen och Europadomstolen har Sverige anklagats för att ha brutit mot konventionen i samband med personalkontroll. I bägge fallen har Sverige slutligt friats från anklagelserna. Saken behandlas närmare i bilagan, avsnitt 5.

En tillämpning av PKK i begränsad utsträckning föreskrivs i bevakningsföretagskungörelsen (1974:462). Enligt 4 och 5 §§ lagen (1974:191) om bevakningsföretag skall länsstyrelsen godkänna personal och styrelseledamöter i bevakningsföretag med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt. För prövning av medborgerlig pålitlighet skall länsstyrelsen enligt 7 § bevakningsföretagskungörelsen inhämta uppgifter som avses i 9 § PKK, varvid 7, 11-15 samt 22-24 §§ PKK skall tillämpas. Reglerna innebär att uppgifter om den kontrollerade lämnas ut motsvarande vad som gäller för skyddsklass 2 och att utlämnandet prövas av RPS styrelse.

Som redan framgått hämtas en del uppgifter i samband med personalkontroll från SÄPO-registret, som är ett datoriserat polisregister som förs vid SÄPO i första hand för spaningsändamål. Föreskrifter om SÄPO-registret finns i 2 § PKK, som också innehåller ett förbud mot åsiktsregistrering. En regel med förbud mot åsiktsregistrering finns också i regeringsformen. Närmare föreskrifter för registrering av politiska aktiviteter har utfärdats av regeringen (jfr kapitel 7).

12.2 Erfarenheter från tillämpningen

Den tid som stått till buds för utredningsarbetet har inte varit tillräcklig för en fullständig genomgång av erfarenheter från personalkontrollsystemets tillämpning hos myndigheter och företag. Jag har dock tillgodogjort mig en del erfarenheter och synpunkter på området från SÄPO och från några av de myndigheter och företag, som berörs av personalkontrollen. Det får ankomma på SÄPO-kommittén att göra en mera allsidig undersökning av hur personalkontrollen fungerar i praktiken.

Från SÄPO har man framhållit för mig att personalkontrollen i dag *inte ger ett tillräckligt gott underlag* för att göra en säker personbedömning, dvs. att pröva en persons pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Vid personbedömningen bör man enligt SÄPO bl.a. pröva om den kontrollerade tillhör någon av de riskgrupper, som erfarenhetsmässigt kan vara mottagliga för värvningsförsök från främmande underrättelsetjänster. Sådana riskgrupper är t.ex. personer med missbruksproblem, trassliga familjeförhållanden eller dålig ekonomi samt personer som känner sig missförstådda i sin yrkesroll eller har ett ideologiskt motiv för att förråda sitt land. Den riskfaktor som numera spelar den största rollen är enligt SÄPO dålig ekonomi. Man blir i dag i regel inte spion av ideologiska skäl utan för att man kan få bra betalt för de informationer som man lämnar. Personalkontrollsystemet ger dock inte tillräckliga möjligheter att få en bild av de kontrollerades ekonomi eller andra riskfaktorer, åtminstone om man bortser från kontrollen avseende skyddsklass 1 A där SÄPO som tidigare framgått företar en särskild personutredning vid sidan av registerslagningen.

Som framgått innehåller såväl regeringsformen som PKK förbud mot politisk åsiktsregistrering. Närmare föreskrifter har meddelats av regeringen. Från SÄPO har man påtalat att de registreringar av politiska aktiviteter som, inom dessa ramar, finns i SÄPO-registret i många fall numera är ganska

gamla. Under senare år har nämligen den kontrasubversiva delen av SÄPO:s verksamhet prioriterats så lågt att de avdelade resurserna endast delvis räcker till för att få en ordentlig överblick över personer med anknytning till extremiströrelser (jfr kapitel 7).

En ytterligare brist som SÄPO påtalat när det gäller underlaget för personalkontroll är de uppgifter om domar som enligt 10 § PKK lämnas ut från person- och belastningsregistret i samband med personalkontroll avseende tjänst i skyddsklass 2 som är förenad med bevakningsuppgift etc. Uppgifterna avser främst domar rörande förmögenhetsbrott samt brott mot varusmugglings-, trafik- och narkotikaförfattningarna. Enligt SÄPO ger uppgifterna en ofullständig bild av den kontrollerades pålitlighet. Bl.a. saknas uppgifter om domar för våldsbrott. Sådana uppgifter kan ibland ha betydelse för bedömningen av lämpligheten hos exempelvis blivande hemvärnsmän, som kontrolleras enligt denna paragraf. I dessa fall måste RPS f.n. begära särskilt tillstånd från regeringen för att få lämna ut uppgifterna.

Personalkontroll får företas bara i fråga om tjänster som enligt beslut av regeringen eller en myndighet har hänförts till skyddsklass. *Skyddsklasserna* är som framgått tre till antalet (1 A, 1 B och 2) och definieras med utgångspunkt från mängden och arten av sekretessbelagd information som befattningshavaren får del av. Under utredningsarbetet har emellertid framhållits att definitionerna av skyddsklasserna inte stämmer helt med vad som tillämpas i praktiken. Det förekommer nämligen att personer skyddsklassplaceras och personalkontrolleras trots att de inte får del av sekretessbelagda uppgifter i den utsträckning som förutsätts enligt PKK för att hänföras till skyddsklass. Exempel härpå är montörer som utför arbeten på vissa militära anläggningar, personer som deltar i vissa kurser som är förlagda till militärt område samt bud som transporterar hemligt material i förslutna kuvert. Att skyddsklassplacera och personalkontrollera sådana personer kan, har man framhållit, nog vara välmotiverat i många fall med hänsyn till risken för att vederbörande utan lov skaffar sig tillgång till hemlig information eller kommer över sådan av misstag och i vissa fall även med hänsyn till risken för sabotage. Men det stämmer inte väl med nuvarande formulering av skyddsklassdefinitionerna.

På SUA-området (försvarsindustrin) beslutar ÖB om placering i skyddsklass 2, medan det ankommer på regeringen att besluta om placering i skyddsklass 1 A eller 1 B. Från försvarsindustrin har sagts att skyddsklassningen där nästan uteslutande avser skyddsklass 2. Däremot finns endast ett fåtal befattningshavare i de bägge högre skyddsklasserna inom försvarsindustrin. Det har fått till följd att kvalificerade försvarshemligheter inom industrin hanteras av personer som har genomgått en mindre ingående personalkontroll än de tjänstemän som tar befattning med motsvarande uppgifter hos myndigheterna. Från ÖB har man genmält att man hoppas att regeringen kommer att bemyndiga ÖB att placera befattningshavare inom försvarsindustrin också i de högre skyddsklasserna. Man kan då enligt ÖB vänta sig att sådan skyddsklassplacering kommer att ske i ökad omfattning.

En av de mest centrala reglerna i PKK finns i 13 §, som föreskriver i vilka fall uppgifter ur polisregister skall *kommuniceras* med den kontrollerade innan de lämnas ut. Huvudregeln är som tidigare omtalats att den kontrollerade skall ges tillfälle att yttra sig över uppgifterna, och den regeln tar över den allmänna regeln i 7 kap. 17 § sekretesslagen om sekretess för uppgifter i polisregister. Dock gäller undantag i några fall, främst om någon annan sekretessregel än den nämnda skulle vara tillämplig. Den kontrollerade har alltså inte rätt att få del av uppgifter som skyddas av den allmänna regeln om sekretess hos polisen i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Reglerna tillämpas i praxis i regel så, att den kontrollerade får del av uppgifter ur person- och belastningsregistret men inte av uppgifter ur SÄPO-registret. Vid det personliga samtal mellan den kontrollerade och en SÄPO-tjänsteman, som ingår som ett led i den särskilda personutredning som företas vid personalkontroll avseende skyddsklass 1 A, kan dock även uppgifter ur SÄPO-registret beröras i vissa fall. Från SÄPO har man framhållit för mig att en utökad kommunicering av uppgifter i SÄPO-registret skulle kunna leda till att man röjer innehållet i regeringens hemliga registreringsföreskrifter, dvs. de av regeringen den 3 december 1981 utfärdade föreskrifterna för verkställighet av förbudet i 2 § PKK mot åsiktsregistrering. Likaså har SÄPO påpekat att man inte utan betydande skada för polisverksamheten kan röja uppgifter om pågående spaningar exempelvis mot personer som misstänkts för terroristverksamhet.

SÄPO får givetvis en viss inblick i *andra myndigheters handläggning* i samband med personalkontroll. Enligt vad man sagt mig från SÄPO förekommer det inte så få fel i myndigheternas handläggning av personalkontrollärenden och därmed sammanhängande ärenden om tjänstetillsättning eller andra anställningsfrågor. En del myndigheter förefaller enligt SÄPO att använda personalkontrollen som ett urvalsinstrument vid tjänstetillsättning, vilket medför att de personalkontrollerar fler personer än vad reglerna egentligen medger. Vid en del myndigheter förefaller man också enligt SÄPO att alltför flitigt ha utnyttjat sina bemyndiganden från regeringen att själva besluta om skyddsklassning i klass 2. Antalet tjänster i skyddsklass 2 borde därför kunna minskas, en uppfattning som har framförts till mig även från annat håll än SÄPO.

Enligt SÄPO har en del myndigheter också visat bristande förmåga att tolka de uppgifter som de erhållit från SÄPO vid personalkontroll. Uppgifterna skall ju vägas samman med andra omständigheter, och det förekommer därför att RPS lämnar ut upgifter som kan vara av betydelse vid en helhetsbedömning av den kontrollerade men som inte ensamma bör föranleda att den kontrollerade anses opålitlig från säkerhetssynpunkt. Myndigheterna kan dock dra alltför vittgående slutsatser av uppgifterna och betrakta den kontrollerade som opålitlig på grundval av material som enligt SÄPO:s egen bedömning inte berättigar till en sådan slutsats. SÄPO anser sig inte ha rätt att ge sin egen uppfattning till känna för myndigheten eftersom PKK föreskriver att varje myndighet självständigt prövar betydelsen av de uppgifter som lämnats ut från RPS i samband med personalkontroll och att RPS inte får foga något annat yttrande till uppgifterna än en förtydligande kommentar. Regelsystemet gör alltså att SÄPO anser sig tvungen att stillatigande åse hur en person betraktas som en säkerhetsrisk av en myndighet och går miste om en anställning, trots att det enligt SÄPO:s egen uppfattning inte finns fog för detta. Antalet fall då en person mister sin anställning som en följd av utfall vid personalkontroll är mindre än ett per år enligt SÄPO:s uppskattning.

12.3 Synpunkter

Allmänna utgångspunkter

Åtskillig kritik har under åren riktats mot personalkontrollsystemet. Kritiken har framför allt gått ut på att den kontrollerade bedöms på grundval av uppgifter som han inte har fått del av och därför inte kan försvara sig emot. Det har också gjorts gällande att kontrollsystemet bygger på en registrering av den enskildes politiska aktiviteter som står i strid med det grundlagsfästa förbudet mot åsiktsregistrering. Kritik enligt dessa linjer har ihärdigt förts fram av vänstergrupper alltsedan pesonalkontrollen blev allmänt känd på 1960-talet. På senare tid synes allt fler från andra politiska läger helt eller delvis ha instämt i kritiken.

Också kritiska synpunkter av helt annat slag har emellertid riktats mot personalkontrollen. Bl.a. har det sagts att systemet är ineffektivt eftersom det ger ett bristfälligt underlag för personbedömning och med hänsyn till att en del personalgrupper inom totalförsvaret såsom kommunalanställda faller utanför kontrollen.

De flesta bedömare, även många av det nuvarande kontrollsystemets kritiker, synes vara överens om att det behövs någon form av kontroll av pålitligheten från säkerhetssynpunkt i fråga om personer med befattningar av betydelse för rikets säkerhet. Meningsskiljaktigheterna gäller närmast vilka kriterier som skall ligga till grund för personbedömningen samt hur kontrollsystemet bör utformas så att både kontrollens effektivitet och den kontrollerades rättssäkerhet blir tillgodosedda i tillräcklig grad.

Olika system för personalkontroll finns givetvis flerstädes utomlands. Att man inte heller internationellt har lyckats finna någon enkel lösning när det gäller avvägningen mellan kontrollens effektivitet och rättssäkerheten på personalkontrollområdet visas av den tidigare refererade domen av Europadomstolen i det s.k. Leander-målet år 1987, där den svenska personalkontrollens överensstämmelse med den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna prövades. Målet gällde en snickare, som hade vägrats anställning vid marinmuseet i Karlskrona mot bakgrund av vad som kommit fram vid personalkontroll. Vad det var för omständigheter som kommit fram och som gjorde att han inte bedömdes som tillräckligt pålitlig från säkerhetssynpunkt för anställningen vid museet fick Leander aldrig veta. I domen fann Europadomstolen att något brott mot Europakonventionen inte förelåg. Personalkontrollens ändamål var legitimt ur konventionens synvinkel. Visserligen hade Leander inte haft fullt ut samma möjlighet som normalt krävs enligt konventionen att freda sitt privatliv och att föra talan hos myndigheter vid intrång i tillförsäkrade rättigheter. Men det kunde man enligt domstolen heller inte begära i ett system med hemlig säkerhetskontroll. Garantier mot missbruk av personalkontrollsystemet fanns ändå med hänsyn till den kontroll som utövades av bl.a. JK och JO, till vilka den enskilde också kunde vända sig med klagomål.

Såvitt kan utläsas av den refererade domen från Europadomstolen är alltså den svenska personalkontrollen redan nu i princip förenlig med den europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det betyder dock inte att allt är gott och väl när det gäller personalkontrollen. Enligt min mening ligger det en hel del i den kritik som har riktats mot kontrollsystemet. Redan att personalkontrollen är oreglerad i lag och grundas på författningar av lägre valör är betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt. Det bör givetvis vara riksdagens sak att i lag lägga fast ramarna för en kontroll av detta känsliga slag. Som den i sak viktigaste reformfrågan när det gäller rättssäkerheten framstår en förbättring av den enskildes möjligheter att komma till tals i kontrollförfarandet så att han inte döms ohörd på grundval av uppgifter som han inte har fått möjlighet att bemöta. Man måste emellertid också kritiskt syna personalkontrollen från effektivitetssynpunkt. Människor skall inte behöva vidkännas det intrång i den personliga integriteten som är en oundviklig följd av personalkontrollen om inte kontrollen ger ett rimligt utbyte från allmän synpunkt när det gäller skyddet för rikets säkerhet. I dag uppfyller inte personalkontrollen det effektivitetskravet fullt ut.

Det är inte min sak som särskild utredare att lägga fram förslag till en personalkontrollag. Den saken får ankomma på SÄPO-kommittén. Jag skall emellertid i det följande redovisa en del synpunkter i anledning av de iakttagelser jag gjort i fråga om personalkontrollen. Därutöver bör den i avsnitt 12.2 gjorda redovisningen av erfarenheter från personalkontrollens tillämpning kunna ge en del uppslag till ytterligare reformer.

Viktigt är enligt min mening att man vid den fortsatta genomgången ser till att de från säkerhetssynpunkt viktigaste befattningarna - vare sig de finns vid myndigheter eller inom försvarsindustrin - verkligen blir skyddsklassplacerade i den strängaste klassen, 1 A.

Ändrad inriktning av personalkontrollen

De uppgifter som lämnas ut från RPS vid personalkontroll utgörs huvudsakligen av uppgifter som hämtas från två olika polisregister, nämligen person- och belastningsregistret (PBR) och SÄPO-registret. PBR är ett register över domar m.m. som betjänar rättsväsendet i allmänhet, medan SÄPO-registret används endast inom säkerhetstjänsten och är avsett i första hand för spaningsändamål. Vid kontroll avseende den högsta skyddsklassen kan SÄPO också företa en särskild personutredning med intervjuer m.m. för att tillföra ytterligare uppgifter om den kontrollerade. Uppgifter om anhöriga kan förekomma vid kontroll som avser skyddsklass 1 A eller 1 B.

Syftet med personalkontrollen är att de utlämnade uppgifterna skall utgöra en grund för prövning av pålitligheten från säkerhetssynpunkt i fråga om personer som har eller är aktuella för att få vissa säkerhetskänsliga befattningar inom totalförsvaret. I detta ligger naturligtvis främst en bedömning av om det finns risk för att den kontrollerade begår brott mot rikets säkerhet. Också risken för andra säkerhetshotande beteenden torde dock kunna beaktas, såsom att den kontrollerade avslöjar konfidentiell information utan att göra sig skyldig till lagöverträdelse (jfr 9 § PKK).

Ger då de uppgifter som lämnas ut vid personalkontroll ett tillfredsställande underlag för en sådan personbedömning? Ja, delvis är uppgifterna utan tvekan relevanta. Uppgifter om att en person dömts för brott av olika slag hör självfallet till bilden vid prövningen av en persons pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Detsamma gäller uppgifter från säkerhetstjänsten om att personen har ägnat sig åt säkerhetshotande verksamhet som inte har lett till åtal och dom. I sådana avseenden ger personalkontrollen ett betydelsefullt bidrag till säkerhetsskyddet.

Men underlaget som lämnas ut vid personalkontroll har också brister. En brist som har påtalats av SÄPO är att de domsuppgifter som lämnas ut enligt 10 § PKK om befattningshavare med bevakningsuppgifter m.m. i vissa fall ger en missvisande bild av den kontrollerade. Det förekommer att RPS måste begära dispens hos regeringen för att kunna lämna ut domsuppgifter av uppenbar relevans i ett ärende, exempelvis uppgift om att en person som är aktuell för antagning som hemvärnsman och därmed betros med att förvara skjutvapen i hemmet har gjort sig skyldig till grova våldsbrott. Dessa synpunkter från SÄPO är värda att beaktas vid utformningen av den framtida personalkontrollen.

Men en allvarligare invändning mot nuvarande inriktning av personalkontrollen är att den endast ger ett bristfälligt underlag för bedömning av om en person tillhör någon av de riskgrupper, som erfarenhetsmässigt löper fara att värvas som agenter eller på annat sätt dras in i säkerhetshotande verksamhet. Till sådana riskgrupper hör bl.a. personer med missbruksproblem, trassliga familjeförhållanden eller dålig ekonomi samt personer som känner sig missförstådda i sin yrkesroll eller som vänder sig mot samhället av ideologiska skäl. Utvecklingen har gått därhän att ideologiska motiv spelar allt mindre roll som grund för säkerhetshotande verksamhet. I stället har de ekonomiska faktorerna trätt i förgrunden. Enkelt uttryckt blir man i dag i regel spion av ekonomiska skäl, kanske som en utväg som råkar yppa sig i ett läge då privatekonomin vacklar. Däremot undviker de främmande underrättelsetjänsterna vanligen att värva personer som gjort sig kända för extrema ståndpunkter i ideologiska frågor.

Mot den bakgrunden vore det värdefullt om personalkontrollen gav underlag för en bedömning av den kontrollerades ekonomiska situation. I dag sker detta bara i fråga om befattningshavare i skyddsklass 1 A, beträffande vilka en viss ekonomisk utredning görs som ett led i den särskilda personutredning som företas vid kontroll i den högsta skyddsklassen. Det finns enligt min mening skäl att göra inhämtandet av vissa ekonomiska uppgifter till ett ordinarie inslag vid personalkontrollen, oberoende av skyddsklass. Omfattningen av den ekonomiska utredningen bör naturligtvis kunna variera beroende på vilken skyddsklass kontrollen avser.

Också i övrigt bör personalkontrollen kunna förbättras exempelvis genom en fördjupning av den särskilda personutredningen i den högsta skyddsklassen. Det finns också skäl att överväga en ordning som innebär att SÄPO får möjlighet att kontrollera i vad mån en och samma person söker ett flertal säkerhetskänsliga befattningar, något som kan vara ett tecken på att försök till infiltration pågår.

Däremot är jag tveksam till värdet av många av de uppgifter om de kontrollerades aktiviteter med politisk anknytning, som f.n. registreras i SÄPO-registret i linje med regeringens föreskrifter för detta och som lämnas ut vid personalkontroll efter prövning av RPS styrelse. Uppgifterna kan röra t.ex. medlemskap i extrema politiska organisationer och olika förehavanden som har samband därmed. Under vissa förhållanden kan sådana uppgifter givetvis ha betydelse för bedömningen av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Registreringar av detta slag är dock ytterst integritetskänsliga och ligger nära gränsen för vad som kan anses tillåtet med hänsyn till det grundlagsfästa förbudet mot åsiktsregistrering. Till detta kommer att de uppgifter om politiska aktiviteter som i dag förekommer i SÄPO-registret i många fall är tämligen gamla. Ofta hänför sig uppgifterna till en tid då aktiviteten bland extrema politiska grupper var betydligt högre och tillmättes större betydelse med avseende på rikets säkerhet än vad som nu är fallet. Den kontrasubversiva verksamheten inom SÄPO hade då en omfattning och inriktning som gjorde det möjligt att följa extremiströrelserna nära, och SÄPO-registret utgjorde en spegelbild av denna verksamhet. I dag bedöms de flesta politiska extremiströrelser som relativt ointressanta från säkerhetssynpunkt. Kontrasubversionen inom SÄPO är lågprioriterad och går i huvudsak ut på att följa utvecklingen inom extremiströrelserna på ett översiktligt sätt. Endast ett mindre antal personer i de extrema kretsarna är föremål för SÄPO:s intresse. Kvar i SÄPO-registret finns uppgifter från den tid då både extremism och kontrasubversion stod i sitt flor. Efter hand gallras uppgifterna av åldersskäl. Underlaget för nyregistreringar på det kontrasubversiva området är däremot magert.

Detta innebär för det första att antalet personalkontrollärenden som avgörs av RPS styrelse minskar efter hand som äldre registeruppgifter gallras. Man har beräknat att ärendeantalet inom en snar framtid kommer att vara kraftigt reducerat. Det innebär vidare att de personer som vid personalkontrollen uppmärksammas i anledning av sina politiska aktiviteter ofta är 1970-talets revolutionärer, som nu får betala priset för ungdomens politiska engagemang. I en del fall får utfallet vid personalkontrollen visserligen ingen effekt när det gäller de kontrollerades anställning, och då har registreringarna inte ställt till någon skada. I många fall leder dock kontrollen till att den kontrollerade inte får en tilltänkt anställning och i några fall till att han går miste om en befattning som han redan har. Någon gång kan naturligtvis detta vara befogat även om uppgifterna inte är så färska. Men i andra fall kan man ifrågasätta om larmsignalen från SÄPO varit befogad. Eftersom spioner numera knappast värvas bland politiska radikaler är ju uppgifter om politiska aktiviteter från den synpunkten tämligen ointressanta. Dessutom är det betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt att personer diskvalificeras från befattningar på grundval av aktiviteter som ligger åratal tillbaka i tiden, medan motsvarande aktiviteter i dag inte skulle ha uppmärksammats.

Den sistnämnda invändningen skulle naturligtvis rent logiskt kunna leda till slutsatsen att kontrasubversionen åter bör prioriteras högre och personer inom de politiska extremiströrelserna på nytt ställas under en noggrannare uppsikt, med åtföljande registrering av de aktiviteter som är registreringsbara enligt regeringens föreskrifter. Av vad jag anfört i kapitel 7 har emellertid redan framgått att jag inte kan finna något skäl för en sådan omprioritering. De politiska extremiströrelserna utgör knappast något hot mot rikets säkerhet i dag. Så länge detta är fallet bör den kontrasubversiva verksamheten behållas på nuvarande låga nivå.

Slutsatsen måste då rimligen bli att inte heller äldre uppgifter om politiska aktiviteter normalt bör få leda till att någon går miste om en anställning som han söker eller redan innehar.

Jag är naturligtvis medveten om att en viss registrering av politiska aktiviteter inom extremiströrelserna fortfarande har en funktion att fylla i skyddet för rikets säkerhet. Som jag redan framhållit i kapitel 7 anser jag dock inte att det finns skäl att registrera andra än sådana som genom brottsligt beteende eller på något annat påtagligt sätt visat att de utgör en fara för säkerheten. I övrigt bör den registrering med politisk anknytning som fortfarande förekommer kunna upphöra och äldre uppgifter gallras. Om det i ett personalkontrollärende förekommer uppgifter av intresse som inhämtats inom ramen för kontraspionaget eller terrorismbekämpningen bör de givetvis liksom hittills kunna lämnas ut.

Med denna inriktning av personalkontrollen skulle alltså utfallet vid personalkontroll i normalfallet bestå av *domsuppgifter och ekonomisk utredning*, i den mån uppgifterna bedöms vara relevanta för personbedömningen. Vid kontroll avseende den högsta skyddsklassen tillkommer *uppgifter från en fördjupad personutredning*. Eventuella uppgifter från SÄPO-registet kommer i regel endast att hänföra sig till *brottsliga förehavanden* och endast i sällsynta undantagsfall avse *politiska aktiviteter*. I framtiden kommer vi då att slippa mål av typen Leandermålet vid Europadomstolen, där svensk lagstiftnings överensstämmelse med grundläggande mänskliga rättigheter ifrågasätts.

Om man väljer en sådan inriktning av personalkontrollen som jag förordat bedömer jag att antalet ärenden med utfall kommer att uppgå till omkring 50-100 per år. Det beräknade antalet innefattar inte ärenden rörande befattningshavare med bevakningsuppgift m.m. enligt 10 § PKK, där utlämnandet åtminstone hittills beslutats på tjänstemannanivå med hänsyn till att endast domsuppgifter får lämnas ut.

Kan den enskildes insyn förbättras?

Som en av de centrala frågorna när det gäller personalkontroll framstår i dag den enskildes insyn i utredningsmaterialet. Eller med andra ord: I vilken utsträckning bör den kontrollerade få del av uppgifter i polisregister och få tillfälle att yttra sig över dem, innan uppgifterna lämnas ut från RPS i ett personalkontrollärende?

Reglerna fungerar i praktiken så att den kontrollerade i regel endast får del av uppgifter om att han dömts för vissa brott, dvs. uppgifter som vanligen är obestridliga. Däremot får han i regel inte del av de vida mera kontroversiella uppgifterna ur SÄPO-registret, dvs. uppgifter om politiska aktiviteter och andra spaningsuppgifter. Det medför att han inte får möjlighet att t.ex. klara ut eventuella personförväxlingar eller andra felaktigheter i uppgifterna eller att ge naturliga förklaringar till omständigheter som annars kan verka kompromettérande. Inte ens när myndigheten prövar frågor om den kontrollerades anställning på grundval av uppgifterna får han del av dessa. Vid en eventuell domstolsprocess rörande exempelvis uppsägning utan saklig grund av den kontrollerade kan myndigheten visserligen inte förhindra att den enskilde får del av de omständigheter som i domstolen åberopas som grund för uppsägningen. Det har dock förekommit att en personalkontrollberättigad arbetsgivare i ett sådant mål har avstått från att åberopa uppgifterna inför domstolen. Sedan domstolen förklarat uppsägningen ogiltig med hänvisning till att arbetsgivaren inte visat saklig grund för denna, har arbetsgivaren beslutat att "lösa ut" den uppsagde från anställningen hellre än att ta honom tillbaka. Den kontrollerade fick alltså trots domstolens dom finna sig i att bli av med sin anställning på grundval av ett utredningsmaterial, som han aldrig fått ta del av.

Att nuvarande ordning är betänklig från rättssäkerhetssynpunkt kan knappast med fog bestridas. Systemet är inte heller tillfredsställande för den offentlige arbetsgivaren, som tvingas till smusslande vid handläggningen av viktiga ärenden rörande personbedömningar till skydd för rikets säkerhet. Och för hela samhällsklimatet är hemlighetsmakeriet olyckligt därför att det föder misstankar hos allmänheten om otillåten åsiktsregistrering och andra otillbörliga förfaranden från myndigheternas sida.

Med den ändrade inriktning av personalkontrollen som framkastats i föregående avsnitt förbättras partsinsynen i personalkontrollärenden betydligt. De uppgifter som lämnas ut från RPS kommer då i de flesta fall att utgöras av uppgifter som inte omfattas av sekretess i förhållande till den kontrollerade, såsom uppgifter om domar samt om ekonomiska och andra personliga förhållanden.

I ett mindre antal fall kommer dock problemen i fråga om partsoffentligheten att kvarstå även med en sådan ordning. Det gäller de ärenden då uppgifter om politiska aktiviteter eller andra spaningsuppgifter trots allt lämnas ut från SÄPO-registret. Kanske kommer dessa ärenden att uppgå till några tiotal per år. Jag menar för min del att man inte bör nöja sig med att problemet blir kvantitativt mindre. Rättssäkerheten kräver att man söker finna en ordning som gör att den kontrollerade också i dessa fall får möjlighet att korrigera felaktigheter i de utlämnade uppgifterna och att tillvarata sin rätt på ett bättre sätt än som är möjligt i dag i samband med personalkontroll.

En modell som kan vara värd att utveckla är den som f.n. tillämpas vid särskild personutredning i samband med personalkontroll i skyddsklass 1 A, nämligen ett personligt samtal med den kontrollerade där eventuella uppgifter i registren diskret kan tas upp utan att sekretessintresset träds för när på något mera påtagligt sätt. Man skulle kunna överväga en ordning med ett obligtoriskt samtal av det slaget i alla ärenden där det förekommer uppgifter om den kontrollerade i SÄPO-registret. Det kan också vara rimligt med en större öppenhet i ärenden som kan leda till att en anställning som den kontrollerade redan innehar påverkas än då personalkontrollen endast föranleds av ett ärende om tjänstetillsättning.

Det bör också vara möjligt att stärka den kontrollerades ställning genom regler som anknyter till den särskilda registernämnd med kvalificerade jurister och politiker, som enligt vad SÄPO-kommittén framkastat bör överta RPS-styrelsens uppgift att besluta om utlämnande av uppgifter i personalkontrollärenden (SOU 1988:16 s. 204). Nämnden bör kunna ges rätt att pröva frågan om kommunicering på ett friare sätt än vad som är tillåtet i dag, så att undantag kan göras från sekretessen i de fall den kontrollerades intresse att få del av registeruppgifterna anses väga över. Andra lösningar som bör kunna övervägas är att ge den kontrollerade rätt till muntlig förhandling inför nämnden och att låta hans rätt bevakas inför nämnden av en god man när det förekommer uppgifter i ärendet som han inte själv får ta del av.

Man måste också finna ett sätt att lösa de sekretessproblem som kan uppstå i de fall den kontrollerade väcker talan vid domstol i anledning av att han exempelvis blivit uppsagd som en följd av personalkontrollen. Om uppsägningen grundas på sekretessbelagda uppgifter kan arbetsgivaren finna sig förhindrad att åberopa dessa uppgifter i domstolen, som då måste pröva uppsägningen på ett ofullständigt underlag. Jag anser för min del att det bör vara möjligt att lätta på sekretessen i de fåtaliga fall då ett ärende av det slaget prövas av domstol, särskilt om inriktningen av personalkontrollen ändras enligt det tidigare anförda. Om den ansvariga myndigheten inte anser sig kunna göra detta på eget bevåg bör myndigheten kunna vända sig till regeringen med en begäran om dispens från sekretess enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen. För de fall sekretessen i fråga om de utlämnade uppgifterna måste bestå bör man kunna tänka sig en ordning där frågan om den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt hänskjuts till en särskild nämnd, exempelvis den tidigare berörda registernämnden, inför vilken den kontrollerades talan förs av en god man i de delar som inte kan yppas för honom.

13. Spaningsregistret

13.1 SÄPO-registret och dess funktion

Vid SÄPO förs ett särskilt datorbaserat register, som i dagligt tal kallas SÄPO-registret. Driftansvaret för registret ligger på den stödjande byrån (F-byrån), men terminalåtkomst till registret finns på åtskilliga andra enheter både vid SÄPO:s centrala del i Stockholm och inom fältorganisationen på olika orter.

Registret innehåller åtskilliga uppgifter om personer, organisationer m.m. Givetvis ingår ett behörighetskontrollsystem i registret, och dessutom kan tillgången till särskilt känsliga uppgifter spärras för alla utom ett fåtal befattningshavare. Också i övrigt har registret försetts med olika säkerhetsanordningar för att förhindra en användning som inte är avsedd.

Grundmaterial till uppgifterna i registret finns i regel i akter, som förvaras i arkiv då de inte används. Akterna och deras användning skall beröras längre fram.

I den allmänna debatten förknippas ofta SÄPO:s personregistreringar med personalkontrollen. Det är riktigt att SÄPO-registret är en av de källor från vilka uppgifter hämtas i det sammanhanget. I första hand är dock SÄPO-registret ett spaningsregister för användning inom säkerhetsunderrättelsetjänsten. Uppgifter som kommer fram som ett resultat av arbetet inom kontraspionaget, terrorismbekämpningen eller kontrasubversionen förs in i SÄPO-registret om de bedöms kunna vara av värde för den fortsatta verksamheten. Prövningen av om en tidigare oregistrerad person skall antecknas i registret sker genom ett särskilt förfarande för att förebygga onödiga eller felaktiga registreringar, men uppgifter som därefter blir tillgängliga förs in i registret under mer rutinmässiga former, förutsatt givetvis att de bedöms relevanta. De registrerade uppgifterna används sedan i den löpande verksamheten, dels som spaningsunderlag inom säkerhetsunderrättelsetjänsten, dels i samband med personalkontroll. Uppgifterna i registret är organiserade så att man snabbt kan få en överblick över viktiga data rörande ett registrerat objekt, t.ex. en person eller en organisation. Genom hänvisningar i registret får man också uppgifter om i vilka ärenden det finns material rörande den registrerade. Registret fungerar därmed som en inkörsport till den skriftliga dokumentation som finns bevarad i akter. Regeringsrätten har f.ö. nyligen funnit att även uppgifter i akterna skall anses ingå i polisregister i polisregisterlagens mening (dom 1988-07-13, 4080-1988).

Det läggs ned ett ganska omfattande arbete vid SÄPO med att hålla registret à jour och att fylla på akterna med nyinkommet material. Bakgrunden till detta är en arbetsmetod som torde återfinnas hos säkerhetstjänster på de flesta håll i världen och som går ut på att samla in material om personer och företeelser som är av intresse för säkerhetstjänsten för att

sedan genom olika slag av bearbetning av materialet söka finna indicier för säkerhetshotande verksamhet. Vid den bearbetningen kan även skenbart betydelselösa uppgifter visa sig viktiga när de sammanställs med andra omständigheter. Genom en sådan förspaning kan man exempelvis kartlägga kontakter och andra beteenden i fråga om personer och miljöer med anknytning till främmande underrättelseverksamhet, terrorism eller extrema politiska rörelser. Om bearbetningen ger indikationer på säkerhetshotande verksamhet kan nästa steg i arbetet bli att sätta in mera koncentrerade spaningar mot den misstänkta personen eller företeelsen.

Jag har ägnat SÄPO:s register och akter ett tämligen ingående studium, och detta av två skäl. Dels är de uppgifter som finns där intressanta i sig eftersom de visar om SÄPO:s informationshantering är rimlig mot bakgrund av verksamhetens syfte och gällande regler, bl.a. det grundlagsfästa förbudet mot åsiktsregistrering. Dels är de bevarade uppgifterna något av en nyckel till verksamheten som helhet vid SÄPO, eftersom de avspeglar arbetets inriktning och i många fall illustrerar hur arbetet fungerar i praktiken. Många av de iakttagelser jag har gjort vid granskningen av register och akter har redovisats i andra delar av denna rapport. I det följande skall jag ta upp några specifika register- och arkivfrågor till behandling.

13.2 Reglering och kontroll

I 2 § första stycket personalkontrollkungörelsen (1969:446) föreskrivs att det vid RPS säkerhetsavdelning förs polisregister för den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m.m. Därmed avses i första hand det register som här kallas SÄPO-registret. Enligt samma föreskrift får RPS i registret anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten, dvs. säkerhetstjänsten.

Föreskriften innebär en tämligen vidsträckt befogenhet att registrera uppgifter i SÄPO-registret. Utformningen av föreskriften vilar på bedömningen att registreringen i SÄPO-registret inte bör regleras i detalj med hänsyn till verksamhetens särskilda beskaffenhet. Den reglering med avseende på registret som har ansetts erforderlig för att skydda den enskildes integritet sker i stället i form av bestämmelser i fråga om vilka uppgifter i registret som får lämnas ut i samband med personalkontroll (jfr SOU 1968:4 s. 63). Regeln i personalkontrollkungörelsen om vad som får registreras i SÄPO-registret anknyter till vad som gäller för polisregister i allmänhet enligt 2 § lagen (1965:94) om polisregister m.m.

En ytterligare gräns för befogenheten att anteckna uppgifter i SÄPO-registret ligger också i det flera gånger berörda förbudet mot åsiktsregistrering. Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen får anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning. En liknande regel med avseende endast på SÄPO:s verksamhet finns i 2 § andra stycket personalkontrollkungörelsen. Som framgår redan av lydelsen är förbudet mot åsiktsregistrering inte absolut. I lagmotiven till regeln i regeringsformen anförs att regeln inte utgör något

hinder mot att anteckningar t.ex. om partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker (prop. 1975/76:209 s. 118). Närmare bestämmelser för tillämpningen av åsiktsregistreringsförbudet på SÄPO:s område har meddelats av regeringen genom öppna föreskrifter den 22 september 1972 och hemliga föreskrifter den 3 december 1981 (jfr kapitel 7).

Av vad jag anfört i kapitlen om kontrasubversion och personalkontroll (kapitel 7 och 12) framgår att jag anser att man bör inskränka registreringarna av politiska aktiviteter till personer som genom brottsligt beteende eller på något annat påtagligt sätt visat att de utgör säkerhetsrisker. Det blir inte längre tal om någon systematisk registrering av personer p.g.a. deras politiska aktiviteter. Min bedömning är, som också framgått, att de hemliga föreskrifter som nu finns i detta ämne bör upphävas. Genomförs det förslaget, får SÄPO själv från fall till fall pröva registreringsfrågan mot bakgrund av offentliga författningsbestämmelser, en ordning som överensstämmer med vad som tillämpas vid förande av polisregister inom den öppna polisen.

Min uppfattning att regeringens hemliga föreskrifter för SÄPO-registret bör upphävas innebär inte att jag menar att SÄPO-registet bör lämnas utan kontroll från statsmakternas sida. Tvärtom. Men i en situation där detaljerade registreringsföreskrifter från regeringen synes ha spelat ut sin roll finns det skäl att överväga en kontroll i andra former. Till det kommer att det finns goda skäl för att utsträcka kontrollen till SÄPO:s registerhantering i sin helhet och inte som nu begränsa den till tillämpningen av förbudet mot åsiktsregistrering. Knappast något personregister i landet torde kunna mäta sig med SÄPO-registret när det gäller integritetskänslighet. Användningen av uppgifterna i samband med personalkontroll är visserligen underkastad en parlamentarisk kontroll genom de beslutsfunktioner som utövas av RPS styrelse, i en framtid eventuellt av en särskild registernämnd enligt vad SÄPO-kommittén framkastat (jfr SOU 1988:16 .s 204). Det är dock av stor betydelse för integritetsskyddet och rättssäkerheten att också registerföringen i övrigt sker på ett betryggande sätt, så att inte personalkontrollen bygger på registeruppgifter av tvivelaktig halt eller personer oförskyllt utsätts för säkerhetsunderrättelsetjänstens intresse p.g.a. att registret ger en missvisande personbild av dem.

Redan i dag sker en viss parlamentarisk tillsyn över registret genom RPS styrelse. Tillsynen torde dock hittills ha varit relativt översiktlig, bortsett från vad som legat i styrelsens handläggning av personalkontrollärenden. Att den hittillsvarande kontrollen över SÄPO-registret inte alltid förmått inge allmänheten förtroende för säkerhetstjänstens registreringsverksamhet kan man också lätt konstatera genom vad som förekommit i den allmänna debatten.

SÄPO-kommittén har föreslagit att RPS styrelse i fortsättningen skall ha till särskild uppgift att nära följa verksamheten vid SÄPO (jfr SOU 1988:16 s. 203). Därmed öppnas onekligen en möjlighet till en närmare granskning av registerföringen. Kommittén har emellertid också, som nyss berördes, framkastat att styrelsens befattning med personalkontrollärenden skall överflyttas till en särskild registernämnd. Om den tanken realiseras bör man överväga att ge registernämnden till uppgift också att ha tillsyn över registerföringen i sin helhet vid SÄPO, detta med hänsyn till det nära sambandet mellan personalkontrollen och registerfrågor i allmänhet. Det bör också vara möjligt att låta registernämnden fungera som en "klagomur" för allmänheten, som kunde vända sig dit med eventuella misstankar om obefogad eller otillbörlig registrering. En sådan ordning bör vara ägnad att åstadkomma en välbehövlig förbättring av allmänhetens förtroende för registerverksamheten vid SÄPO.

13.3 Vilka uppgifter bevaras?

I den allmänna debatten har ibland hävdats att SÄPO samlar på sig uppgifter som är ovidkommande eller i vissa fall t.o.m. strider mot förbudet mot åsiktsregistrering.

Som redan framhållits är det karaktäristiskt för säkerhetstjänsten att ett stort antal uppgifter om vissa personer och företeelser behövs som underlag för bedömning av om det pågår säkerhetshotande verksamhet som motiverar särskilda insatser från SÄPO:s sida. Även skenbart betydelselösa uppgifter kan därvid plötsligt visa sig av värde när de sammanställs med andra, som blivit tillgängliga vid ett senare tillfälle. Det är därför svårt att från början säkert veta om en viss uppgift har någon betydelse eller ej. Resultatet blir givetvis att man bevarar en stor mängd uppgifter därför att det inte kan uteslutas att de får betydelse längre fram i tiden. Detta tämligen vidlyftiga uppgiftssamlande kan man knappast avstå från utan att säkerhetstjänsten lider förfång.

Det betyder emellertid inte att vilka uppgifter som helst bör bevaras i SÄPO:s register och arkiv. En viss prövning av uppgifternas relevans måste göras mot bakgrund av vilka slags uppgifter som erfarenhetsmässigt har betydelse för verksamheten. Det gäller också att använda resurserna rationellt så att inte informationshanteringen antar sådana proportioner att den operativa verksamheten inte hinns med. Naturligtvis får heller inte uppgifter registreras i strid mot förbudet mot åsiktsregistrering, oavsett om uppgifterna i och för sig bedöms vara av värde för SÄPO:s arbete.

Jag har inte koncentrerat min granskning på frågan om åsiktsregistrering. Den saken utreds av JK efter särskilt uppdrag av regeringen. Jag nöjer mig på den punkten med att konstatera att föreskrifterna i regeringsformen och personalkontrollkungörelsen om förbud mot åsiktsregistrering är långtifrån kristallklara och att olika bedömningar kan göras om hur de rätteligen skall tillämpas i ett konkret fall. I kapitlet om kontrasubversion har jag emellertid förordat att SÄPO:s registreringar av politiska aktiviteter i princip skall upphöra eftersom de f.n. inte är intressanta med avseende på skyddet för rikets säkerhet. Om förslaget genomförs försvinner i huvudsak problemet med tillämpningen av förbudet mot åsiktsregistrering.

När det gäller frågan om de bevarade uppgifterna är relevanta för SÄPO:s arbete har jag inte underlag för några allvarligare anmärkningar. Jag har visserligen intrycket av att man ibland lagt ned väl mycket arbete på att dokumentera uppgifter vars verkliga värde förefaller litet eller som åtminstone borde ha kunnat dokumenteras på ett enklare sätt. Exempelvis tycks arkivet innehålla en stor mängd akter med huvudsakligen tidningsurklipp avseende olika officiella eller på annat sätt intressanta personer. Jag har också hört SÄPO-män beklaga sig över hur registerhantering och andra administrativa uppgifter stjäl mycket tid från det operativa arbetet. Inom SÄPO:s ledning är man medveten om detta förhållande. En viss förenkling av dokumentationen har också skett på senare tid. Jag menar för min del att man inom SÄPO bör göra en förutsättningslös omprövning av frågan om vilket slags material det egentligen lönar sig att bevara. Såvitt jag har kunnat förstå av vad SÄPO-ledningen sagt mig kommer en sådan omprövning också att göras med sikte på att rationalisera informationshanteringen.

I detta sammanhang känner jag behov att tillfoga en reservation. Då jag säger att jag inte har några allvarligare anmärkningar mot valet av uppgifter som matas in i SÄPO-registet är detta en bedömning som utgår från SÄPO:s egna prioriteringar när det gäller spaningsinsatser. Som framgått av vad jag tidigare sagt i den hemliga versionen av kapitlet om kontraspionage (kapitel 5) kan jag inte utan vidare skriva under på SÄPO:s bedömningar av vilka personer som rimligen kan misstänkas för olovlig underrättelseverksamhet och därför bör bli föremål för spaningsåtgärder.

En fråga som bör uppmärksammas är utgallringen av inaktuella uppgifter. Särskilt viktigt är att inte för enskilda kränkande eller känsliga uppgifter får stå kvar i registret om det upptäcks att de är felaktiga. Jag har i kapitel 5 i den hemliga versionen gett ett iögonenfallande exempel på ett fall där sådan gallring borde ha skett.

13.4 Akter och arbetsanteckningar

Som redan framhållits är det karaktäristiskt för verksamheten inom säkerhetstjänsten att den ofta bygger på underrättelser som var för sig har begränsat värde men som sammantagna kan ge information av betydelse. Det är därför nödvändigt att inhämtade underrättelser kan dokumenteras på ett sådant sätt att de kan ställas samman med informationer som blir tillgängliga i annat sammanhang, kanske långt efter det att den ursprungliga uppgiften blev känd.

SÄPO:s arkiv och register har utformats med syfte bl.a. att tillgodose detta krav. Den skriftliga dokumentationen samlas i akter, hänförliga exempelvis till en viss person eller en viss grupp. Dokumentation som innehåller uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (kvalificerat hemliga uppgifter) samlas i akter som hanteras i särskild ordning. I en akt kan finnas hänvisningar till andra akter, om de innehåller material som bedöms vara av intresse i sammanhanget. Genom registret kan man snabbt få en överblick över vilka uppgifter i ett visst ämne som finns tillgängliga i olika akter. Vid sidan av registret finns givetvis uppgifter om allmänna handlingar i SÄPO:s diarier.

Det kan också finnas arbetsmaterial som hänför sig till pågående ärenden och som ännu inte har registrerats eller tillförts någon akt. Kännedom om sådant arbetsmaterial finns hos den personal som handlägger berörda ärenden och förvarar materialet hos sig samt hos de chefer som är inkopplade på ärendena.

Att det ändå ibland kan vara svårt att få grepp om vilka uppgifter om en viss person eller i en viss angelägenhet som finns tillgängliga hos SÄPO har jag själv fått erfara. Vid några tillfällen då jag under utredningsarbetet begärde fram samtliga handlingar, även arbetsmaterial, rörande en viss person visade det sig att det material som förelades mig var ofullständigt, trots att man försäkrade mig om motsatsen. I ett fall saknades t.ex. en kvalificerat hemlig akt, i andra fall arbetsmaterial eller material som hänförde sig till en annan personakt men som väsentligen rörde den person vars akt jag begärt fram. Som förklaring till det inträffade åberopades från SÄPO:s sida bl.a. att hänvisningar i registret förbisetts. Jag är för min del kritisk till den nuvarande ordningen. Det är ibland svårt att plocka fram handlingar ur akter eller arbetsmaterial i pågående ärenden. Enligt min mening bör man inom SÄPO överväga att införa en ordning där även arbetsmaterial registreras i någon form så att det inte i en viss situation förbises på grund av att det inte finns någon person till hands som har kännedom om materialet. SÄPO har som förklaring till att handlingar blir liggande oregistrerade och är svåra att finna hänvisat till brist på personal. I den mån man inte kan utverka en förstärkning måste emellertid problemet lösas genom omdispositioner eller rationaliseringar. Nuvarande förhållanden är inte godtagbara.

14. Meddelarfrihet

Trots att säkerhetstjänsten arbetar under sträng sekretess händer det inte så sällan, att man genom massmedia kan ta del av mer eller mindre detaljerade redogörelser för verksamheten där. En tidning kan t.ex. offentliggöra att en viss, namngiven diplomat har avslöjats som spion och utvisats ur landet eller att SÄPO är i färd med att utreda misstänkt terroristverksamhet från någon viss organisation. Det förekommer också bredare upplagda reportage om t.ex. interna förhållanden vid SÄPO. Man kan då få läsa skildringar både av organisation och arbetsmetoder och ibland om påstådda motsättningar och fraktionsbildningar inom SÄPO. Vilka källor som nyhetsmedia använt sig av för att tränga in i SÄPO:s verksamhet framgår av naturliga skäl sällan.

Vad som skrivs om SÄPO är inte sällan ovederhäftigt. Exempelvis konstaterade SÄPO-kommittén i sitt första delbetänkande att skriverier som förekommit om sprickor och fraktionsbildningar inom säkerhetstjänsten endast hade en begränsad täckning i verkligheten (SOU 1988:16 s. 54). Men det finns ändå skäl att titta närmare på om sekretesskyddet vid SÄPO fungerar som det varit avsett eller om man måste förbättra skyddet mot att hemliga uppgifter kommer ut till förfång för verksamheten.

14.1 Nuvarande regler

Den sekretessregel som oftast torde vara tillämplig i fråga om verksamheten vid SÄPO är den allmänna regeln om polissekretess i 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Paragrafen tar huvudsakligen sikte på uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan brottsförebyggande verksamhet samt verksamhet i övrigt vid åklagar- och polismyndigheter för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. I sådana sammanhang kan enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen gälla sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Av betydelse för säkerhetstjänsten är också föreskrifterna om sekretess för uppgifter rörande totalförsvaret och i verksamhet som avser förande av eller uttag ur polisregister (2 kap. 2 § respektive 7 kap. 17 § sekretesslagen).

Den som röjer en uppgift som han är skyldig enligt lag att hemlighålla kan dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år (20 kap. 3 § brottsbalken). Beroende på omständigheterna kan det i vissa fall komma i fråga att döma för ett allvarligare brott, såsom spioneri, grovt spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 5-8 §§ brottsbalken). För att

gärningen skall bedömas som spioneri krävs bl.a. att uppgifterna lämnats för att gå främmande makt till handa. Om detta inte varit avsikten men gärningen ändå kunnat medföra men för rikets säkerhet kan rubriceringen i stället bli obehörig befattning med hemlig uppgift.

Allt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är emellertid inte straffbart. Det finns i viss utsträckning möjlighet att straffritt lämna ut hemliga uppgifter för publicering i tryckt skrift eller i radio eller TV med stöd av de grundlagsfästa reglerna om *meddelarfrihet*.

Sin nuvarande utformning fick meddelarfriheten huvudsakligen genom grundlagsändringar år 1976 (prop. 1975/76:204, KU 1975/76:48 och 1976/77:1, SFS 1976:955). Ändringarna byggde på förslag från massmedieutredningen och tystnadspliktskommittén i betänkandena SOU 1975:49 och SOU 1975:102. I lagmotiven (prop. 1975/76:204 s. 94) hänvisade föredragande statsrådet bl.a. till att den fria debatten och den offentliga granskningen var något utmärkande för ett demokratiskt samhälle och att tryckfriheten och massmedias tillgång till information om olika samhällsfrågor spelade en huvudroll för denna debatt och bevakning. Olägenheterna av att massmedia fick tillgång till sekretessbelagd information motverkades bl.a. av att publicisten i vissa fall bar ett tryckfrihetsrättsligt ansvar och av den självsanerande verksamhet som bedrevs av Pressens opinionsnämnd och på annat sätt. Härefter anförde statsrådet följande.

> Det vore trots det sagda orealistiskt att bortse från att meddelarfriheten kan leda till oönskade konsekvenser i form av publicitetsskador. Enligt min mening kan dock någon tvekan inte råda om att det, allmänt sett, är ett mindre ont att i vissa fall omständigheter som bort förtigas uppenbaras än att missförhållanden i allmän eller enskild verksamhet får fortgå opåtalt eller att den offentliga debatten i någon allmän angelägenhet uteblir eller kommer i obalans på grund av brist på information.
>
> Min slutsats blir alltså att de som meddelar sig med pressen eller annars med publicister bör åtnjuta en vidsträckt frihet. Att emellertid denna frihet -liksom flertalet andra rättigheter - har sina begränsningar ligger i öppen dag. Enskildas personliga integritet och ekonomiska intressen kan inte heller i detta sammanhang lämnas utan varje skydd. Också mycket betydelsefulla allmänna intressen kräver sitt beaktande. Det blir nödvändigt att göra en avvägning mellan motstående och svårjämförbara intressen, en avvägning som oundvikligen får karaktären av en kompromiss.

Den grundläggande principen att det är straffritt att meddela uppgifter för publicering slås fast i 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt detta lagrum har var och en rätt att lämna meddelande i vilket ämne som helst för publicering i tryckta skrifter. Dessutom är enligt paragrafens fjärde stycke den som anskaffar sådana uppgifter skyddad från påföljder och underrättelser för att själv offentliggöra dessa eller för att lämna ett sådant meddelande som nyss nämnts.

Meddelarfriheten har dock i sin tur undantag, och regler om dessa finns i 7 kap. 3 § TF. Undantagen går i korthet ut på att meddelarfrihet inte gäller i följande tre fall, nämligen

- om uppgiftslämnandet innefattar ett av de grova brott mot rikets säkerhet som räknas upp i paragrafen, bl.a. spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattning med hemlig uppgift,

- om en hemlig handling lämnas ut uppsåtligen,

- om uppgiftslämnaren (muntligen) bryter mot en s.k. kvalificerad tystnadsplikt.

Vilka de kvalificerade tystnadsplikterna är framgår inte av TF utan föreskrivs i allmän lag, i praktiken 16 kap. sekretesslagen. Kapitlet består av endast en paragraf som innehåller en hänvisning till 7 kap. TF samt en katalog över vilka sekretessregler som, under de förutsättningar som anges i paragrafen, utgör kvalificerade tystnadsplikter.

I katalogen över kvalificerade tystnadsplikter återfinns både totalförsvarssekretessen och polissekretessen (2 kap. 2 § respektive 5 kap. 1 § sekretesslagen), men med betydande förbehåll. Totalförsvarssekretessen utgör en kvalificerad tystnadsplikt endast såvitt avser uppgifter vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt. Polissekretessen utgör en kvalificerad tystnadsplikt endast såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.

På det radiorättsliga området gäller i sak samma reglering på grund av hänvisningar till TF:s bestämmelser (5 § andra stycket radioansvarighetslagen 1966:756 m.fl. lagrum). De undantag som finns från meddelarfriheten har motsvarigheter i regleringen av tryckfrihetsbrotten och yttrandefrihetsbrotten i radiolagstiftningen, se 7 kap. 5 § TF resp. 5 § andra stycket radioansvarighetslagen.

Det anförda kan illustreras med några *exempel*. Antag att en polisman lämnar ett meddelande till en tidningsredaktion för offentliggörande och därmed bryter polissekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Om meddelandet består i att polismannen lämnar över en hemlig handling till redaktionen är saken klar. Vid överlämnande av hemlig handling gäller aldrig meddelarfrihet, och polismannen kan därmed dömas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken för brott mot tystnadsplikt. Är meddelandet muntligt blir saken mera komplicerad. Om meddelandet avser telefonavlyssning eller kvarhållande av försändelse på befordringsanstalt har polismannen brutit mot en kvalificerad tystnadsplikt och kan dömas enligt det nyss åberopade lagrummet. Rör meddelandet något annat ämne men utlämnandet faller under gärningsbeskrivningen för något av de grova brott mot rikets säkerhet som räknas upp i 7 kap. 3 § TF, t.ex. spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift, kan polismannen dömas för det brottet.

Reglerna om meddelarfrihet kompletteras av bestämmelser om *anonymitetsskydd* i 3 kap. TF. Bl.a. innehåller 2 § förbud mot att i tryckfrihetsmål väcka frågan om vem som lämnat ett meddelande av det slag som nu avses (s.k. frågeförbud). Vidare får enligt 4 § en myndighet eller ett annat allmänt organ inte efterforska vem som lämnat meddelandet i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med TF (s.k. efterforskningsförbud). Avsikten med dessa regler är givetvis att skydda meddelaren från andra påföljder än straff, exempelvis obehag från arbetsgivare och arbetskamrater. Fruktan för sådant obehag skulle annars kunna avhålla en person från att dra fram betydelsefulla omständigheter i ljuset (prop. 1975/76:204 s. 95). I samma riktning verkar regler i 3 § om tystnadsplikt för den som tagit befattning med tillkomst eller utgivning av en tryckt skrift m.m. Tystnadsplikten skyddar i betydande omfattning även den meddelare som har överträtt det straffrättsliga meddelarskyddets gränser.

14.2 Ändringsförslag i Ds Ju 1987:3

Förslag om vissa ändringar i reglerna om meddelarfrihet har lagts fram i departementspromemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen. Ändringsförslagen berör reglerna i 16 kap. sekretesslagen, dvs. katalogen över kvalificerade tystnadsplikter.

Förslagen innebär bl.a. ett *förtydligande* av reglerna i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Det har enligt promemorian visat sig att den nuvarande regleringen kan leda till missförstånd. Den som läser katalogen över kvalificerade tystnadsplikter i paragrafen kan lätt få den uppfattningen att paragrafen innehåller en uttömmande uppräkning av inskränkningar i meddelarfriheten. Det är alltså lätt att förbise att det finns ytterligare två fall av undantag från meddelarfrihet, nämligen de som endast framgår av 7 kap. 3 § TF (grova brott mot rikets säkerhet och utlämnande av hemlig handling). Med hänsyn till vikten av att lagreglerna på området är så enkla och lättillämpade som möjligt föreslås i promemorian ett förtydligande av regleringen på så sätt att 16 kap. sekretesslagen delas upp i tre paragrafer, motsvarande de tre nämnda fallen av undantag från meddelarfrihet. De två första paragraferna i förslaget innehåller endast hänvisningar till reglerna i TF om undantag från meddelarfrihet. Katalogen över kvalificerade tystnadsplikter finns enligt förslaget i 3 §. De föreslagna ändringarna innebär att man direkt av 16 kap. sekretesslagen - och således utan att behöva gå till 7 kap. 3 § TF - kan utläsa i vilka fall inskränkningar gäller i meddelarfriheten.

Promemorian innehåller också förslag till ändringar i katalogen över kvalificerade tystnadsplikter på så sätt att undantagen från meddelarfrihet utvidgas i vissa fall, bl.a. när det gäller brott mot totalförsvarssekretess och polissekretess enligt 2 kap. 2 § och

5 kap. 1 § sekretesslagen. Förslaget innebär att meddelarfrihet aldrig skall kunna åberopas om någon av dessa sekretessregler har överträtts såvitt avser en uppgift som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Bakgrunden till ändringen är enligt promemorian (s. 37 ff) att det i praktiken ibland varit svårt att dra gränsen mellan grov obehörig respektive enbart obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 8 resp. 7 § brottsbalken). I det förra fallet bryts meddelarfriheten och den som lämnat ut uppgiften kan straffas, men i det senare fallet tar meddelarfriheten över. Vidare anförs i promemorian bl.a. följande.

> Till det sagda kommer som nämnts att vissa fall av uppgiftslämnande kan medföra skada för rikets säkerhet eller annars skada landet allvarligt utan att för den skull något brott mot 19 kap. BrB har begåtts. Det finns inte något välgrundat skäl till att meddelarfrihet skall råda i fråga om uppgifter vilkas röjande för t.ex. en terroristorganisation kan vålla samma skada för landet som om uppgifterna olagligen röjs för en annan stat.
>
> - - -
>
> I fråga om sekretessen till skydd för polisens verksamhet undantas i 16 kap. 1 § 3 sekretesslagen bara vissa uppgifter om speciell tvångsmedelsanvändning. I en del fall kan naturligtvis sådana tvångsmedel vara aktuella också när det är fråga om brott mot rikets säkerhet. I dessa fall kan samma problem uppkomma som i fråga om uppgifter om försvaret.
>
> För att motverka att uppgifter som kan skada landets säkerhet allvarligt lämnas ut på ett sätt som inte har varit avsett vid den nuvarande lagstiftningens tillkomst bör i 16 kap. 3 § sekretesslagen uttryckligen anges att även uppgifter om försvaret och polisens verksamhet vilkas röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt inte omfattas av meddelarfriheten. Sålunda bör 2 kap. 2 § tas med i katalogen, försedd med samma begränsning i fråga om uppgifternas art som gäller beträffande utrikessekretessen. Ett motsvarande tillägg bör göras i fråga om 5 kap. 1 §.

14.3 Erfarenheter från tillämpningen

I flera fall då uppgifter om SÄPO:s verksamhet har kommit ut i massmedia har misstankar uppkommit att befattningshavare inom SÄPO lämnat ut de hemliga uppgifterna. Det har exempelvis ifrågasatts om inte SÄPO ibland lämnar ut uppgifter om avslöjade underrättelseofficerare med diplomatstatus till pressen för att sätta press på regeringen att utvisa dessa.
Det har i regel varit svårt att ta reda på varifrån uppgifterna verkligen kommit, bl.a. mot bakgrund av de restriktiva regler som gäller i fråga om att efterforska massmedias källor.

Jag har studerat några ärenden hos SÄPO där uppgifter om ärendena slagits upp i pressen utan att dessförinnan ha lämnats ut genom officiella kanaler. Också mina granskningsmöjligheter har naturligtvis begränsats genom reglerna om efterforskningsförbud. Min ambition har heller inte varit annan än att få en allmän överblick över hur reglerna om sekretess och meddelarfrihet fungerar på säkerhetstjänstens område.

Vid granskningen av ärendena har det visat sig att det ofta är svårt att med säkerhet sluta sig till om uppgifterna härrör från SÄPO eller inte. I flera fall har de uppgifter som kommit ut varit kända även hos andra myndigheter, t.ex. inom utrikesförvaltningen eller försvaret. Jag har heller inte funnit konkret stöd för misstankar om att befattningshavare inom SÄPO läckt uppgifter till massmedia i taktiskt syfte.

Från SÄPO har man bestämt framhållit att personalen är mycket sekretessmedveten och att det, såvitt man vet, inte förekommer att uppgifter offentliggörs för att påverka regeringens handlande. Av sekretesskäl anser man sig dock i regel förhindrade att gå i svaromål offentligt när man beskylls för lösmynthet, och följden har blivit att beskyllningarna har fått stå oemotsagda. I de fall uppgifter om säkerhetstjänsten kommit ut till masssmedia är det enligt SÄPO i regel personer utanför den egna organisationen som har läckt. Det finns enligt SÄPO åtskilliga exempel på detta. Inte sällan samarbetar SÄPO t.ex. med den öppna polisen i ärenden om terrorismbekämpning, livvaktsskydd och annat, och där står sekretessskyddet inte alltid lika högt som hos SÄPO. Ett färskt exempel är Yassir Arafats besök i Stockholm då - enligt vad SÄPO sagt mig - färdvägarna fick ändras i sista minuten därför att uppgjorda planer läckte ut via den öppna polisen. Också samarbetet med civila uppgiftslämnare kan innefatta en risk för uppgiftsläckage i vissa fall.

Den moderna journalistiken med sitt aktiva informationssökande gör det enligt SÄPO svårt att upprätthålla ett heltäckande informationsskydd. SÄPO är ett intressant arbetsfält för massmedia. En del journalister bedriver en ren underrättelseverksamhet på området som inte är olik SÄPO:s egen och lyckas inte sällan lägga ett pussel av uppgifter som samlats in från olika håll så att de får en ganska god bild av ett ärende som de vill kartlägga. Det kan enligt SÄPO i vissa fall också vara svårt för en SÄPO-man att stå emot när han bombarderas med samtal från journalister. I sådana fall kan det naturligtvis hända att en uppgift lämnas ut, mera av våda än av lösmynthet.

För rättvisans skull bör framhållas att det också förekommer att massmedia respekterar SÄPO:s önskan om diskretion. I ett ärende som jag granskat skall exempelvis journalister under flera månader ha känt till en pågående SÄPO-operation på kontraspionagets område. SÄPO bad dock journalisterna att hålla tyst för att inte fördärva operationen, och detta önskemål godtogs. Först sedan operationen avslutats och regeringen beslutat utvisa ett antal avslöjade underrättelseofficerare slogs saken upp i pressen.

14.4 Synpunkter

Att verksamheten kringgärdas av en stark sekretess är ett av de mest karaktäristiska dragen för SÄPO liksom för säkerhetstjänster på andra håll i världen. Sekretessen är nödvändig för att förhindra att spioner, terrorister och andra som säkerhetstjänsten arbetar mot skall anpassa sitt beteende i taktiskt syfte för att undgå polisens spaningar eller kringgå de skyddsåtgärder som vidtagits mot säkerhetshotande verksamhet. Inte endast pågående ärenden och operationer omfattas av sekretess. Också avslutade ärenden samt mera varaktiga förhållanden som organisation, tekniska frågor och arbetsmetoder är i stor utsträckning hemliga.

Emellertid är det på SÄPO:s område liksom inom all annan offentlig verksamhet i viss mån möjligt att straffritt lämna ut hemliga uppgifter för publicering i tidningar, radio eller TV med stöd av de delvis grundlagsfästa reglerna om meddelarfrihet. Endast muntliga uppgifter faller under meddelarfriheten, och utlämnandet får inte stå i strid mot en regel om kvalificerad tystnadsplikt, t.ex. rörande telefonavlyssning, eller innefatta ett grovt brott mot rikets säkerhet såsom grov obehörig befattning med hemlig uppgift. Dessa begränsningar gör för SÄPO:s del, att utrymmet för meddelarfrihet får anses snävare än på många andra områden. Möjligheten att beivra överträdelser av meddelarfriheten är emellertid i praktiken begränsad med hänsyn bl.a till det källskydd som tillämpas inom massmedia. Till bilden hör också att det i ett konkret fall kan vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett straffbart brott mot tystnadsplikten och ett uppgiftslämnande som är straffritt p.g.a. reglerna om meddelarfrihet.

Den sänkning av garden när det gäller sekretesskyddet som ligger i reglerna om meddelarfrihet har förestavats av det demokratiska intresset av en fri debatt, som grundar sig på en såvitt möjligt fri tillgång till information. På det område där meddelarfrihet råder har det alltså lagts på den enskilde tjänstemannen och på nyhetsmedia att avgöra om sekretesskyddet skall upprätthållas eller om hemliga uppgifter skall ges offentlighet och det är heller inte tillåtet att efterforska vem som lämnat ut uppgifterna för publicering. Till det kommer att källskyddet har verkan även utanför meddelarfrihetens område genom att det försvårar efterforskning av uppgiftslämnare även i många fall då meddelarfrihet egentligen inte gäller.

Mot bakgrund av de begränsade möjligheterna att beivra brott mot tystnadsplikten är det kanske inte förvånande att uppgifter om SÄPO:s verksamhet då och då figurerar i massmedia utan att ha lämnats ut genom officiella kanaler. Läckorna har tidvis varit av så stor omfattning att de väckt ett berättigat uppseende. Misstankar har riktats mot SÄPO för att lämna ut uppgifter med den taktiska avsikten att genom offentligheten sätta press på regeringen i vissa frågor.

I andra fall har SÄPO visat sig kunna upprätthålla ett kvalificerat sekretesskydd. I spaningarna efter Olof Palmes mördare har SÄPO under lång tid bedrivit hemlig elektronisk avlyssning i stor omfattning och med ett betydande antal befattningshavare inom säkerhetsavdelningen inblandade. Om detta har såvitt man vet inte minsta information läckt ut till pressen. Det blev bekant för allmänheten först långt senare i samband med en förundersökning om misstankar beträffande andra brott.

Det är möjligt att läckorna rörande SÄPO:s verksamhet endast i mindre utsträckning kommer från SÄPO själv. De flesta uppgifterna kommer kanske från utomstående personer med inblick i SÄPO, t.ex. befattningshavare vid den öppna polisen eller andra myndigheter som samarbetar med SÄPO i olika ärenden. Någon säker uppfattning om detta är det emellertid svårt att ha med hänsyn till de begränsade möjligheter som står till buds att efterforska nyhetsmedias källor. Ur saklig synvinkel är det naturligtvis av mindre intresse om en hemlig uppgift läckt ut från SÄPO eller från något annat håll.

Jag har inte kunnat finna att läckagen till pressen har ställt till med några större olyckor för SÄPO i form av havererade operationer el.dyl. Men läckorna är ändå otillfredsställande eftersom de skapar irritation och undergräver förtroendet för SÄPO hos både allmänhet och politiker.

Man skulle kunna fråga sig om inte meddelarfriheten i princip borde avskaffas på säkerhetstjänstens område. Varje uppgift i nyhetsmedia rörande sekretessbelagda förhållanden inom SÄPO skulle då kunna föranleda utredning av vem som lämnat ut uppgiften och påföljd för denne om han avslöjades. Man bör dock inte ha en övertro på möjligheterna att täppa till läckor genom straffhot. Både av detta skäl och med hänsyn till den roll meddelarfriheten spelar som grundval för en fri samhällsdebatt torde det knappast finnas skäl att överväga en så drastisk åtgärd. När det gäller lagändringar bör det räcka med vad som redan föreslagits i en departementspromemoria (Ds Ju 1987:3) om att meddelarfrihet inte skall gälla utlämnande av uppgifter som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Att det inte bör vara fritt fram att lämna ut de mest kvalificerade hemligheterna om totalförsvaret till nyhetsmedia förefaller vara en rimlig begränsning.

Viktiga faktorer när det gäller att upprätthålla ett gott sekretesskydd vid en myndighet är personalens lojalitet, yrkesetik och förmåga att umgås med nyhetsmedia. Tendenser till lösmynthet måste uppmärksammas, givetvis utan att man överskrider förbudet mot att efterforska uppgiftslämnare till nyhetsmedia. I sista hand kan det bli nödvändigt att förflytta en tjänsteman till annan befattning inom eller utom SÄPO om han inte uppfyller de krav som måste kunna ställas på honom i detta hänseende.

När det gäller SÄPO-personalens förmåga att umgås med nyhetsmedia torde det finnas utrymme för en del förbättringar. Det gäller att de befattningshavare som har kontakt med journalister inte låter sig plockas på nyheter utan förmår säga stopp när frågorna kommer in på uppgifter som bör hållas hemliga. Detta är till största delen en utbildningsfråga som SÄPO bör kunna klara av inom ramen för sin internutbildning med biträde av kvalificerade lärare på området. Jag har noterat att man inom SÄPO planerar en förnyelse av den utbildning i mediakontakter som redan tidigare förekommit.

I den mån hemliga uppgifter läcker från utomstående personer är det svårare för SÄPO att bemästra situationen. Säkerhetstjänstens verksamhet kräver ju samarbete med både myndigheter och, i viss utsträckning, enskilda. SÄPO-kommittén har också rekommenderat en ökad öppenhet från SÄPO:s sida gentemot omvärlden (SOU 1988:16 s. 166 och 212). Att helt förhindra att hemliga uppgifter kommer till obehörigas kännedom som en följd av samarbetet med myndigheter och andra torde inte vara möjligt. Snarare får man vara beredd på att läckorna ökar som följd av en ökad öppenhet från SÄPO:s sida. På SÄPO får man lov att ställa krav på en lämplig avvägning mellan slutenhet och öppenhet, så att vital information endast delges med utomstående när det är nödvändigt och då i betryggande former. Man måste också ställa krav på ledningen för samarbetande myndigheter att de noga beaktar sekretesskyddet vid kontakter med SÄPO, exempelvis genom att anförtro kontakterna åt särskilt betrodda medarbetare.

Det är emellertid viktigt att man behåller sinnet för proportioner. Den s.k. Ebbe Carlsson-affären visar med all tydlighet att de väsentliga problemen när det gäller SÄPO och sekretessen inte har att göra med relationerna till pressen. Jag vet inte var gränserna har gått för det informella uppdrag som Ebbe Carlsson har fått av rikspolischefen och/eller SÄPO-ledningen. Men alla vet numera att SÄPO haft få hemligheter för Ebbe Carlsson. Han har haft kunskaper om åtskilliga ytterst hemliga ting, även sådana som inte har något påtagligt samband med hans uppdrag att biträda i spaningarna efter Olof Palmes mördare.

15. Några slutsatser

Den turbulens som på senaste tiden rått kring SÄPO är inte bra för verksamheten. Det är angeläget att så snart som möjligt återvända till lugnare förhållanden. För att det skall kunna ske måste åtgärder vidtas för att stärka förtroendet för SÄPO. Allmänhet och politiker måste kunna lita på att SÄPO bedriver sitt arbete inom lagens råmärken och i sådana former att demokratisk insyn och rättslig kontroll är möjliga.

Det är därför som jag på två punkter föreslagit omedelbara åtgärder. Den ena punkten gäller införande av en beslutsordning som gör det möjligt att följa verksamheten vid SÄPO i efterhand via beslutsdokumentationen. Den andra avser en provisorisk rättslig kontroll av elektronisk avlyssning genom att skyldighet införs för SÄPO att till JK anmäla varje gång utrustning för sådan avlyssning tas i bruk för annat ändamål än utbildning eller demonstration. I samband därmed har jag också rekommenderat att det polisiära beslutet i sådana fall skall fattas av SÄPO-chefen själv. Dessa åtgärder är av det slaget att de kan genomföras utan föregående parlamentarisk beredning.

Frågan om en permanent reglering av elektronisk avlyssning inom SÄPO:s område måste såvitt jag förstår bli en av huvudfrågorna i SÄPO-kommitténs fortsatta arbete. En annan huvudfråga för kommittén är personalkontrollsystemets utformning i framtiden (jfr kapitel 11 och 12). För min del har jag kommit fram till att den politiska registreringen i princip kan slopas och att regeringens hemliga föreskrifter i ämnet bör upphävas. Det bör i så fall förenkla personalkontrollen.

Mitt arbete har visat på behovet av en utredning som går utanför både mitt och SÄPO-kommitténs mandat. Det gäller en översyn av reglerna om telefonavlyssning i såväl den öppna polisverksamheten som vid SÄPO. Nuvarande regler tar inte hänsyn till den tekniska utveckling som lett bl.a. till att allt större del av teletrafiken sker via telefax eller datorer eller med hjälp av krypterade ledningar (jfr kapitel 10). Regeringens nyligen framlagda proposition, vari telefonavlyssning berörs, bygger på en i vissa stycken redan föråldrad utredning och bör knappast få bli sista ordet i ämnet.

De lösningar på olika frågor som jag har skisserat i min rapport skall ses i samband med förslagen i SÄPO-kommitténs första betänkande (SOU 1988:16). För effektiviteten och pålitligheten i SÄPO:s verksamhet är det viktigaste enligt min mening att man snarast förverkligar kommitténs förslag att anförtro chefsskapet för säkerhetspolisen åt en verkschefskompetent person som regeringen kan ha ett oreserverat förtroende för och att ge ledningen fria händer att göra behövliga omflyttningar.

När det gäller den demokratiska insynen och rättssäkerheten anser jag att den angelägnaste reformen är en uppstramning i beslutsfattandet vid SÄPO. Denna punkt ser jag själv som den viktigaste i min rapport. Men en förutsättning för att en förändring i fråga om beslutsfattandet skall få full effekt är att man samtidigt ser till att man på de högsta nivåerna inom SÄPO har personer för vilka de politiskt ansvariga har ett odelat förtroende. I allmänhet brukar statsråden, som bekant, inte ha tillfälle att själva mera ingående pröva personfrågor inom förvaltningen annat än beträffande de högsta chefsposterna. När det gäller SÄPO är det enligt min mening nödvändigt att regeringen försöker skaffa sig en god personlig kännedom också om byråcheferna. Med förtroende avser jag självfallet i detta sammanhang inte politiskt förtroende utan förtroende för vederbörandes kompetens, omdöme och lojalitet. Det finns inte någon befattning inom SÄPO som bör tillsättas på politiska grunder.

Fakta om personalkontroll

1. En historisk tillbakablick

Andra världskriget

Under det andra världskriget växte det fram ett system för att kontrollera pålitligheten från säkerhetssynpunkt i fråga om vissa anställda och arbetssökande vid myndigheter och företag.

Den civila säkerhetstjänsten bedrevs vid denna tid inom en särskild organisation, benämnd allmänna säkerhetstjänsten (jfr SOU 1988:16 s. 43). Denna leddes av en säkerhetschef och bestod under denne av en central del med ett antal byråer samt en regional organisation med sju övervakningsområden. Den allmänna säkerhetstjänstens existens var hemlig.

Till säkerhetstjänstens uppgifter hörde att övervaka politiska ytterlighetsriktningar. Redan långt före världskrigets utbrott hade polismyndigheter på olika håll i landet börjat övervaka ytterlighetsriktningar med kommunistisk eller nazistisk inriktning. Sedan den allmänna säkerhetstjänsten organiserats år 1939 blev den organ för övervakning av politisk extremism.

Vid säkerhetstjänsten fördes ett centalt spaningsregister, som byggts upp på grundval av lokala register över medlemmar i kommunistpartiet, som börjat föras vid ett antal polismyndigheter under 1930-talet. Närmare föreskrifter för registreringen gavs efter hand genom cirkulärskrivelser från säkerhetschefen. I fråga om kommunister och nazister föreskrevs att de skulle klassificeras enligt ett bokstavssystem, där A betecknade särskilt farliga personer med t.ex. nyckelpositioner inom partiet, B betecknade aktiva partimedlemmar såsom agitatorer och representanter i politiska församlingar, C betecknade aktiva partimedlemmar, prenumeranter på partilitteratur m.fl. samt D betecknade sympatisörer i övrigt. Särskilda förteckningar fördes också över andra grupper som bedömdes kunna utgöra säkerhetsrisker, såsom syndikalister, medlemmar i och sympatisörer med Förbundet Kämpande Demokrati, norrmän med sympatier för Quislingregimen etc. Ett författningsmässigt stöd för inhämtandet av uppgifter av detta slag fanns bl.a. i lagen den 9 maj 1940 om vissa tvångsmedel vid krig och krigsfara m.m., som innehöll regler om telefonavlyssning, brevkontroll, husrannsakan etc. Lagen hade ersatt en annan tvångsmedelslag från den 14 oktober 1939. Ett underlag för registrering erhölls exempelvis i februari 1940 vid en landsomfattande husundersökning mot ett 1000-tal kommunister, då förteckningar över medlemmar i kommunistpartiet påträffades.

Uppgifterna i säkerhetstjänstens register tjänade bl.a. som underlag för den personalkontroll, vilken som nämnts växte fram under kriget. Kontrollsystemet fungerade så att säkerhetstjänsten till vissa myndigheter, i första hand försvarsstaben och länsstyrelserna, lämnade ut uppgifter om personer som var anställda eller sökte anställning vid myndigheten. Också vid vissa företag förekom personalkontroll. Förfarandet var inte författningsreglerat.

Säkerhetstjänstens verksamhet under andra världskriget granskades sedermera av en parlamentarisk kommission, den s.k. Sandlerkommissionen (Rickard Sandler, Georg Branting, Gunnar Hedlund, Gustaf Mosesson och Ivar Sefve). I sitt betänkande (SOU 1948:7 s. 265 ff) uttalade kommissionen bl.a. att den säkerhetskungörelse i vilken säkerhetstjänstens uppgifter reglerades inte givit ett tillräckligt stöd för övervakningen av politiska ytterlighetsriktningar. Direktiv om en sådan övervakning hade emellertid givits av regeringsledamöter i början av kriget. Dessutom hade verksamheten samband med vissa andra uppgifter som ålåg säkerhetstjänsten, nämligen att upprätta s.k. krigsfallsförteckningar (förteckningar över personer som skulle omhändertas i händelse av olika krigsfall) samt uppgifter enligt lagen den 14 juni 1940 angående upplösning av vissa sammanslutningar m.m. Kommissionen uttalade kritik mot registreringen av syndikalister och Förbundet Kämpande Demokrati, som enligt kommissionens mening varit onödig. Däremot fann kommissionen inget stöd för påståenden om att säkerhetstjänsten varit politiskt sett ensidigt inriktad i spaningsverksamheten genom att koncentrera sig allför mycket på övervakning av kommunister och alltför litet på övervakning av nazister.

Efterkrigstiden

Efter världskrigets slut upplöstes den allmänna säkerhetstjänsten. Den polisiära övervakningen av politiska ytterlighetsriktningar övertogs av den vanliga polisorganisationen, med statspolisen som samordnande instans. Den särskilda tvångsmedelslagen från år 1940 upphörde att gälla den 1 juli 1945. I dess ställe kom sedermera lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (prop. 1952:22, 1LU 6, rskr. 60). Lagen är tidsbegränsad men dess giltighetstid har fortlöpande förlängts. I likhet med sin föregångare innehåller tvångsmedelslagen regler om telefonavlyssning och andra tvångsmedel vid utredning av misstankar om brott mot rikets säkerhet.

Säkerhetstjänstens centrala register överfördes till statspolisen med dess chef, statspolisintendenten, som ansvarig. Statspolisintendenten övertog därmed befattningen med att lämna ut uppgifter ur registret i samband med personalkontroll. Vid statspolisintendentens sida inrättades år 1946 en samrådsnämnd med medborgarrepresentanter, från början två men fr.o.m. år 1952 minst en från vart och ett av rikdagspartierna utom kommunisterna. Statspolisintendenten hade att samråda med nämnden dels i principiella frågor, dels i personalkontrollärenden. Nämnden var hemlig och sammanträdde i medeltal omkring en gång per månad.

Statspolisen upphörde i och med att hela polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965 (SOU 1961:34, 1962:148, SU 183, rskr. 387, prop. 1964:100, SU 114, rskr. 259). Högsta förvaltningsmyndighet för polisväsendet blev rikspolisstyrelsen (RPS). Säkerhetstjänsten bedrevs i fortsättningen inom RPS säkerhetsavdelning, bestående av en central organisation samt en fältorganisation med regions-och länssektioner. I övergångsbestämmelserna till RPS instruktion (SFS 1964:403) föreskrevs att vad som fanns bestämt om statspolisintendenten i tillämpliga delar skulle gälla RPS. Statspolisintendentens uppgift som högste chef för säkerhetspolisen

övertogs sålunda av rikspolischefen. I den rådgivande nämndens ställe trädde RPS styrelse med beslutande befogenheter (jfr SOU 1988:16 s. 47).

Medan personalkontrollen under världskriget i princip varit oreglerad från statsmakternas sida reglerades den efter kriget genom kungliga brev till berörda myndigheter. Breven var hemliga, och det var okänt för allmänheten att det förekom ett system med personalkontroll. Inte ens de som kontrollerades fick i princip reda på detta.

Under större delen av 1960-talet reglerades säkerhetspolisens befattning med personalkontrollen genom ett hemligt kungligt brev den 30 juni 1961 till statspolisintendenten, efter RPS inrättande gällande för den myndigheten (jfr SOU 1968:4 s. 45). Närmare föreskrifter för de olika myndigheter som fått rätt att företa personalkontroll meddelades däremot i ämbetsskrivelser från det för polisen ansvariga statsrådet till respektive myndighet och från chefen för försvarsdepartementet till överbefälhavaren. I skrivelserna angavs vilka personalkategorier som fick kontrolleras, exempelvis all personal med befattning av betydelse för rikets säkerhet. Vidare erinrades om att referenser för den berörda personen skulle inhämtas innan myndigheten gjorde framställning om utlämnande av uppgifter från säkerhetspolisens register. Regelmässigt angavs att resultatet av personalkontrollen borde avvaktas innan den kontrollerade anställdes eller togs i anspråk. Om personalkontrollen avsåg en person som redan innehade en viss befattning och utvisade att han var olämplig för denna skulle myndigheten underställa ärendet vederbörande departementschefs prövning med angivande av den åtgärd som befanns påkallad.

I 1961 års brev angavs uttömmande vilka slag av uppgifter som fick lämnas ut från säkerhetspolisens register i samband med personalkontroll. Uppgifterna kunde avse att den kontrollerade

1. var misstänkt för eller inblandad i handlingar (eller förberedelser därtill) som innefattade brott mot rikets säkerhet eller som annars var ägnade att undergräva det demokratiska statsskickets bestånd eller rikets ställning som oberoende stat,

2. var misstänkt för eller inblandad i handlingar (eller förberedelser därtill) som innefattade brott mot 19 kap. 4, 6 och 7 §§ strafflagen (sabotage, spridande av gift eller smitta, förgöring),

3. öppet eller fördolt intog en ledande ställning i en organisation som kunde misstänkas för att i ett kritiskt läge komma att inta en hållning som satte rikets säkerhet i fara eller att han i högre grad åtnjöt förtroende inom en sådan organisation genom sin utbildning eller annars,

4. var eller på sakligt grundade skäl misstänktes vara medlem i en sådan organisation som avses under 3,

5. genom sin verksamhet eller annars på bärande skäl kunde befaras i ett kritiskt läge vara beredd att delta i handlingar som avses under 1 och 2.

Ur centrala och lokala polisregister fick uppgifter lämnas ut om att den kontrollerade under de senaste tio åren blivit dömd för brott som avsågs i 9-12, 19-23 och 25-27 kap. strafflagen (högmålsbrott, brott mot allmän verksamhet, brott mot allmän ordning, förfalskningsbrott, allmänfarliga brott, tillgreppsbrott, bedrägeribrott, förskingringsbrott, gäldenärsbrott, ämbetsbrott, brott av krigsmän, brott vid krig, beredskapstillstånd m.m.). Därutöver fick varje annan hos polismyndighet tillgänglig uppgift lämnas ut om personen innehade eller skulle tillträda en befattning eller anförtros ett uppdrag av särskild betydelse för rikets säkerhet och då med hänsyn till beskaffenheten av befintliga uppgifter anledning förelåg att misstänka att han inte i alla lägen kunde förväntas fullgöra sin tjänsteplikt tillförlitligt. I det fallet samt när det gällde uppgifter enligt punkt 5 ovan måste dock frågan om att lämna ut uppgifterna underställas regeringen. Uppgifter om polisväsendets personal och den som avsågs att anlitas för tillsyn eller bevakning av skyddsrum avsedda för riksstyrelsen fick lämnas ut utan begränsningar.

Så länge säkerhetstjänsten bedrevs inom statspolisen var det statspolisintendenten som beslutade om att lämna ut registeruppgifter vid personalkontroll. Han var dock i de flesta fall skyldig att dessförinnan samråda med minst två lekmannarepresentanter ur samrådsnämnden (fler än två lekmän kallades i praktiken inte till dessa sammanträden). Uppgifterna fick lämnas ut endast om samtliga närvarande lekmannarepresentanter hade tillstyrkt det. En möjlighet för statspolisintendenten att vid oenighet hänskjuta ett ärende till regeringen utnyttjades i praktiken aldrig. Sedan säkerhetstjänsten överförts till RPS övertogs statspolisintendentens och samrådsnämndens funktioner i detta sammanhang av rikspolischefen respektive RPS styrelse, med motsvarande regler om beslutförhet. Som redan framgått skulle frågan om att lämna ut uppgifter underställas regeringen i några särskilt angivna fall, då bedömningen var speciellt känslig. I en del mera rutinmässiga ärenden fick statspolisintendenten respektive rikspolischefen ensam besluta om utlämnande.

För insamlande och insändande av uppgifter till säkerhetspolisens register fanns tjänsteföreskrifter utfärdade av polisledningen. I föreskrifterna betonades att uppgifterna skulle vara objektivt och sakligt grundade med angivande av källans trovärdighet. Bland det som registrerades var sådana förhållanden som erfarenhetsmässigt kan leda till att en person blir en säkerhetsrisk, såsom alkoholism, narkotikamissbruk, dålig ekonomi, homosexualitet, långvarig utlandsvistelse, släktskap eller närmare bekantskap med utlänning, tidigare deltagande i underrättelseverksamhet här eller utomlands, tidigare misstanke om detta etc. Dessutom registrerades de som tillhörde eller visat starka sympatier för politiska ytterlighetspartier, såsom nazister och kommunister.

Personalkontrollkungörelsen kommer till

År 1963 greps den f.d. flygöversten Stig Wennerström, misstänkt för spioneri för Sovjetunionens räkning. Wennerström dömdes sedermera till fängelse på livstid för sina brott (jfr SOU 1988:16 s. 45 och 55).

Genom utredning och riksdagsdebatter i samband med Wennerströmaffären blev personalkontrollsystemets existens känd för allmänheten. I den allmänna debatten riktades kritik mot kontrollsystemet. Kritiken gick bl.a. ut på att systemet tillämpades godtyckligt och att människor utestängdes från befattningar utan att det egentligen fanns något skäl att betrakta dem som säkerhetsrisker. Enligt en del röster kunde man hamna i säkerhetspolisens register blott och bart för sina politiska åsikters skull. Det uttalades också kritik mot att den som stämplats som en säkerhetsrisk i regel inte fick veta grunden för detta och följaktligen hade små möjligheter att försvara sig mot misstankarna.

Personalkontrollen behandlades av den s.k. parlamentariska nämnden i Wennerströmaffären, en av regeringen tillsatt nämnd med uppdrag bl.a. att yttra sig om de principiella riktlinjerna för handläggningen av säkerhetsfrågor. I betänkandet (SOU 1968:4) Handläggningen av säkerhetsfrågor drog nämnden (Axel Strand, Allan Hernelius, Torsten Andersson, Georg Pettersson, Sven Wedén och Hilding Johansson) upp riktlinjer för en reformering av personalkontrollsystemet. Nämndens synpunkter låg till grund för 1969 års, alltjämt gällande, personalkontrollkungörelse.

Nämnden framhöll till en början att säkerhetspolisens register hade den dubbla funktionen att vara till hjälp vid säkerhetspolisens verksamhet för att uppdaga och förhindra brott mot rikets säkerhet och att tillhandagå myndigheter med behövliga upplysningar i samband med personalkontroll (SOU 1968:4 s. 60 ff). Enligt nämnden vore det ytterst vanskligt att lämna några direktiv om vilka uppgifter som fick föras in i registret. Framgången vid spaning mot säkerhetshotande verksamhet kunde nämligen ha sin grund i noteringar, som från början varit dåligt underbyggda eller förefallit vara av ringa vikt, men som fick värde då de i en förändrad situation ställdes samman med andra uppgifter. Urvalet av uppgifter som fördes in i registret - och detta gällde f.ö. även polisregister i allmänhet - måste därför med nödvändighet vara mer omfattande än vad det aktuella spaningsläget i och för sig föranledde.

Det var enligt nämnden också nödvändigt att ta hänsyn till att den internationella underrättelseverksamhetens skiftade mål och medel, varför det kunde visa sig förhastat att upphöra med att registrera en viss riskfaktor. Om denna riskfaktor senare åter blev intressant kunde de luckor som uppstått i registreringen under mellantiden vålla olägenheter. Exempel på detta fanns. Sålunda kunde man f.n., i motsats till på 1930-talet, anse det vara tämligen ointressant att registrera nazister och andra fascistiska ytterlighetselement, men det kunde inte uteslutas att bedömningen kunde bli en annan i framtiden. Det moderna samhällets sårbarhet gjorde dessutom att även en liten grupp fanatiker kunde vålla landet oerhörda skador i en allvarlig situation.

Ett ytterligare skäl mot andra begränsningar av säkerhetspolisens registreringar än som följde direkt av polisregisterlagen var enligt nämnden att sådana begränsningar skulle kunna göra att myndigheterna såg sig föranledda att föra egna systematiska anteckningar för att användas vid personalkontroll och därmed skydda sig mot infiltration. Om däremot säkerhetspolisen hade möjlighet att utan inskränkningar registrera alla omständigheter som bedömdes kunna bidra till att skapa en säkerhetsrisk skulle det bidra till att göra personalkontrollen tillförlitlig. Att medarbetare kunde lita på varandras lojalitet var viktigt för det förtroendefulla samarbetet inom förvaltning och försvarsindustri.

Nämnden tog i detta sammanhang också upp frågan om *åsiktsregistrering* dvs. registrering av politiska skäl (SOU 1968:4 s. 63). I den mån sådan förekom hade den stöd i direktiv, som regeringen givit år 1948 mot bakgrund av det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien. Av bestämmelser i polisregisterlagen (1965:94) följde dock att dessa registreringar inte - lika litet som registreringar i vilket polisregister som helst - fick gå utöver vad som var nödvändigt för att kunna fullgöra polisens arbete.

Utgångspunkten för all bedömning av politiska ytterlighetsriktningar måste enligt nämnden vara en prövning av om deras anhängare kunde antas utgöra ett hot mot vår medborgarfrihet och demokratiska samhällsordning. Den prövningen kunde inte inskränkas till att avse dessa ytterlighetsriktningars utåt tillkännagivna avsikter och program, utan måste inriktas på en mer djupgående bedömning av frågan om de verkliga ambitionerna ytterst var sådana att anhängarna var eller kunde bli ett hot mot rikets säkerhet. Det var därvid nödvändigt att beakta att olika anhängare inom ett och samma ytterlighetsparti kunde ha olika långtgående syften och att sådana grupperingar och fraktioner inom ett parti kunde förekomma öppet eller fördolt. I allmänhet var det väl, enligt nämnden, så att många anhängare sympatiserade med partiets allmänna program men ändå var lojala mot samhällsordningen. Men det kunde finnas andra anhängare vars lojalitet mot samhällsordningen med fog kunde ifrågasättas. Exempelvis förklarade numera officiella företrädre för det svenska kommunistiska partiet att de ville uppnå sitt reformprogram med demokratiska medel, men det var också klart att kommunismen i Sverige rymde meningsriktningar som syftade till att omstörta det demokratiska samhället med våldsamma medel. Att dra gränser mellan sådana grupperingar inom ett parti eller inom en meningsriktning var enligt nämnden en svår och ibland omöjlig uppgift, åtminstone när det gällde en så rutinmässig sak som registrering. Förekomsten av politiskt betingade säkerhetsrisker inom en politisk grupp eller ett politiskt parti ledde därför till att uppmärksamhet måste ägnas åt gruppen eller partiet som helhet.

Både i Sverige och utomlands hade man enligt nämnden erfarenhet av att kommunistisk aktivitet och inspiration förekommit i samband med spioneriaffärer. Politiska sympatisörer spelade därvid också en betydelsefull roll. Det fanns också mycket som tydde på att man från

kommunistiskt håll medvetet försökte infiltrera polismyndigheter och andra myndigheter av särskild vikt för rikets säkerhet. Exempelvis hade skrivbiträdesbefattningar och liknande tjänster vid säkerhetspolisen i stor omfattning sökts av personer med påvisbar kommunistanknytning. Bakom sådana systematiska infiltrationsförsök mot säkerhetstjänsten och försvaret måste ligga avsikter som inte kunde vara förenliga med rikets intressen. Särskilt oroväckande var det inträffade med tanke på den skada illojala personer på vitala poster inom totalförsvaret kunde vålla för riket i en kritisk situation. Vad som sålunda framkommit talade enligt nämndens uppfattning starkt för att den särskilda uppmärksamhet som ägnades de politiska ytterlighetsriktningarna måste bestå. Om man motsatte sig registrering torde man samtidigt ha att acceptera att det i en kritisk situation skulle komma att finnas kommunister eller fascister på flera viktiga poster inom totalförsvaret.

Att man kunde bli antecknad i ett officiellt register på grund av politiska åsikter var enligt nämnden i och för sig mindre tillfredsställande. Grunden för registreringen låg dock inte i den politiska uppfattningen som sådan utan var i stället risken för samhällsfientlig verksamhet. Denna risk sammanföll så ofta med tillhörighet till politiska ytterlighetsriktningar att ytterlighetspartiernas medlemmar och sympatisörer funnits böra registreras. I detta låg inte någon åsiktregistrering.

Mot bakgrund av det nu anförda fann den parlamentariska nämnden att det inte var påkallat med föreskrifter för säkerhetspolisens registreringar utöver vad som stadgades i polisregisterlagen, vare sig när det gällde anknytning till politiska ytterlighetspartier eller annars. Bedömningen av vad som borde antecknas i registret fick göras med utgångspunkt från tidigare erfarenheter och ett noggrannt studium av det säkerhetspolitiska läget. Nämnden utgick från att säkerhetspolisen skulle vara skyldig att vidta betryggande åtgärder mot obehörig insyn i registret.

En förutsättning för att säkerhetspolisen skulle ha denna frihet att, inom ramen för gällande lag, registrera de uppgifter som den fann behövliga för sin verksamhet var enligt nämnden att restriktiva bestämmelser skulle gälla för att *lämna ut uppgifter* ur registret. Dessutom krävdes att kontrollen över bestämmelserna om utlämnande skulle vara anordnad så, att den skulle kunna vinna allmänt förtroende.

Nämnden föreslog en formell och materiell omarbetning av de föreskrifter för utlämnande av registeruppgifter i samband med personalkontroll, som dittills funnits i det tidigare nämnda kungliga brevet år 1961 till statspolisintendenten. Ur säkerhetspolisens centralregister borde uppgifter få lämnas ut i följande fall, nämligen om den som kontrollen avsåg

1. var misstänkt för gärning, som avsågs i 1 § lagen den 21 mars 1952 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål samt i 13 kap. 7 och 8 §§ brottsbalken (jfr SOU 1988:16 s. 96),

2. eljest var misstänkt för sådan handling eller förberedelse därtill som innefattade brott mot rikets säkerhet eller som var ägnad att undergräva det demokratiska statsskickets bestånd eller rikets ställning som oberoende stat,

3. genom sin verksamhet, sitt medlemskap i viss organisation eller eljest på bärande skäl kunde befaras vara beredd att delta i sådana handlingar, som avses under 1 och 2.

Ändringsförslaget innebar bl.a. att brottsmisstankarna i första hand anknöts till de brott som upptogs i 1952 års tvångsmedelslag. Bestämmelserna om utlämnande enbart på den grunden att bristande lojalitet mot riket kunde befaras hade förenklats och sammanförts till en punkt (3). Att en person var medlem av ett ytterlighetsparti eller intog en viss ställning inom ett sådant skulle inte alltid vara grund för att lämna ut registeruppgifter om honom. Det fick i stället ankomma på de parlamentariska ledamöterna i RPS styrelse att bedöma när det kunde anses påkallat att lämna ut uppgifter med hänsyn till bristande lojalitet mot riket. Regeln i 1961 års brev om att utlämnandet av registeruppgifter i vissa fall skulle underställas regeringen borde inte längre finnas kvar.

Nämnden föreslog inga inskränkningar i kretsen av personalkontrollberättigade myndigheter. Principiellt framhöll dock nämnden (SOU 1968:4 s. 68) att om det hos en myndighet uppstod behov av personalkontroll beträffande endast ett fåtal befattningar, så torde det vara lämpligast att framställning om registeruppgifter gjordes av säkerhetschefen i det departement varunder myndigheten lydde. Detta vore sannolikt ägnat att leda till en önskvärd restriktivitet i fråga om framställningar om personalkontroll, eftersom bristande erfarenheter av säkerhetsspörsmål kunde leda till att behovet av personalkontroll övervärderades. Inte heller föreslog nämnden någon ändring av den ordning som innebar att säkerhetspolisen inte bifogade något eget yttrande då registeruppgifter lämnades ut och att ansvaret för beslut i anledning av vad som kommit fram vid personalkontrollen åvilade den myndighet som begärt att få uppgifter ur registret.

Som redan framgått föreslog nämnden att man skulle behålla ordningen med *lekmannamedverkan* genom RPS styrelse vid utlämnande av registeruppgifter (SOU 1968: 4 s. 68). En sådan parlamentarisk granskning av ärendena måste enligt nämnden anses utgöra en god garanti för att de uppgifter som lämnades ut var av den art och hade ett sådant sakligt underlag att de borde ingå i materialet vid en säkerhetsriskbedömning. De mest svårbedömda frågorna i sammanhanget torde enligt nämnden vara förknippade med granskningen av den kontrollerades uppgivna förbindelser med en politisk ytterlighetsrikning. Vid sådana bedömningar borde de parlamentariska ledamöternas politika kunskaper och erfarenheter - de var ju regelmässigt riksdagsmän - vara till god nytta. För att förstärka den parlamentariska kontrollen föreslog nämnden att alla styrelsens lekmannarepresentanter skulle kallas till de sammmanträden då personalkontrollärenden skulle behandlas och att ärendena inte fick avgöras med färre lekmannarepresentanter än tre närvarande, mot tidigare två.

Nämnden diskuterade om den parlamentariska kontrollen borde överföras från RPS styrelse till ett fristående lekmannaorgan. Det kan anmärkas att statspolisintendentens samrådsnämnd, som utövat den parlamentariska insynen i personalkontrollen på den tiden som statspolisen haft hand om säkerhetstjänsten, varit fristående i förhållande till statspolisen. Principiella skäl talade enligt nämnden för att man borde återgå till en sådan ordning. Det fanns emellertid inga belägg för att de nuvarande parlamentariska ledamöterna av lojalitet mot RPS inte skulle ha fullgjort sina åligganden vid utlämnandekontrollen på ett fullt grannlaga sätt. Starka praktiska skäl talade också mot att bryta ut styrelsen ur RPS. Inte heller ansåg nämnden att det fanns skäl att behålla styrelsen inom RPS men föra över dess befattning med personalkontrollärenden till ett fristående lekmannaorgan. De parlamentariska ledamöterna fick under sin verksamhet i styrelsen en kännedom om säkerhetsfrågor som var av värde även vid bedömningen av personalkontrollärenden. Att ge ytterligare ett antal lekmän en sådan insyn i säkerhetstjänstens verksamhet mötte betänkligheter med hänsyn till frågornas ömtåliga art. Nämnden stannade därför för att inte föreslå någon grundläggande förändring av organisationsformerna för den parlamentariska granskningen av personalkontrollen. Däremot förordade nämnden att man skulle överväga att ordförandeskapet i styrelsen vid handläggning av personalkontrollärenden skulle anförtros en utanför RPS stående jurist med långvarig domarerfarenhet, detta med hänsyn till att bedömningen i dessa ärenden i betydande grad rymde en bevisvärdering eller annan prövning av det slag som ofta uppkommer i domstolarna.

Nämnden föreslog att de parlamentariska ledamöterna borde pröva frågan om utlämnande av registeruppgifter också vid kontroll av personer som avsågs bli anställda inom polisväsendet, vilket inte varit fallet tidigare (SOU 1968:4 s. 78).

När det gäller personalkontrollens omfattning föreslog nämnden att man borde eftersträva att minska användningen av personalkontroll så långt det var möjligt (SOU 1968:4 s. 72). Det vore bättre att koncentrera resurserna på en kontroll av ett mindre antal verkligt säkerhetskänsliga anställningar. För detta talade också hänsynen till den personliga integriteten. Gällande ordning i fråga om kontrollens utförande borde behållas för en mycket stor del av kontrollfallen. En skärpning eller fördjupning av kontrollen kunde däremot komma i fråga för befattningar med tillgång till antingen upplysningar av hög hemlighetsgrad eller en stor mängd hemligt material eller som annars innehade uppdrag av synnerlig betydelse för totalförsvaret. Nämnden föreslog därför att de personalkontrollerade befattningarna skulle delas in i två *riskklasser*. Fördelningen av befattningar på de bägge riskklasserna borde göras av respektive departementschef.

En del av nämndens förslag gick ut på att *öka offentligheten* i fråga om personalkontrollen (SOU 1968:4 s. 74). Att personalkontroll förekom borde inte vara hemligt. Den kommunikationsprincip som tillämpas i förvaltningsärenden i allmänhet och som innebär att en part får tillfälle att yttra sig över vad som tillförts ärendet borde tillämpas också i personalkontrollärenden. Den kontrollerade skulle därigenom t.ex. kunna

undanröja en misstanke om säkerhetsrisk som bottnade i ett missförstånd. Möjlighet att få förklara eller vederlägga en ofördelaktig upplysning framstod enligt nämnden t.o.m. som särskilt betydelsefull i dessa sammanhang där redan en svag misstanke kunde komma att påverka avgörandet. Kommunikationsprincipen borde därför inte åsidosättas i personalkontrollärenden utan starka skäl. I de flesta fall torde kommuniceringen böra ske muntligen i form av ett personligt samtal ("säkerhetssamtal"). Undantagslöst var det dock inte möjligt att låta den kontrollerade ta del av uppgifterna i sådana ärenden. Särskilt kunde det enligt nämnden någon gång vara nödvändigt att underlåta kommunikation för att skydda en hemlig informationskälla.

En särskild fråga om att lämna ut registeruppgifter uppkom enligt nämnden när en persons lämplighet från säkerhetssynpunkt kunde påverkas negativt av förhållanden, som angick honom *närstående personer* (SOU 1968:4 s. 77). En nära anförvant till en person som bedömts som en säkerhetsrisk kunde p.g.a. sin bindning till denne komma att utsättas för påtryckningar till illojal verksamhet. Några strikta regler för behandlingen av dessa fall vid personalkontrollen kunde enligt nämnden inte ges. Hänsyn måste bl.a. tas till ifrågavarande befattnings betydelse från säkerhetssynpunkt. Vid diskussion med tjänstemän och lekmannarepresentanter i RPS hade nämnden fått den uppfattningen att restriktivitet iakttogs i fråga om att lämna ut uppgifter i dessa fall. Nämnden fann inte skäl till erinran emot rådande praxis på området. Inte heller hade nämnden någon erinran mot gällande ordning att uppgifter som var äldre än tio år lämnades ut endast när det fanns särskild anledning.

Vidare diskuterade nämnden om man borde inrätta en *särskild klagoinstans* till vilken en fråga i personalkontrollförfarandet skulle kunna hänskjutas (SOU 1968:4 s. 79). I Storbritannien fanns en ordning som innebar att frågan om en tjänstemans pålitlighet från säkerhetssynpunkt kunde hänskjutas till en nämnd, vilken efter utredning överlämnade ett icke bindande utlåtande i frågan till chefen för den myndighet som den misstänkte tjänstemannen var anställd vid. Det fanns dock enligt den parlamentariska nämnden flera skäl som talade mot att inrätta en sådan instans i Sverige. Fullständig rättvisa i det enskilda personalkontrollfallet var inte möjlig att uppnå, och det gick inte att vid bedömningar av detta slag upprätthålla ett mot brottmålsprocessen svarande krav att det skulle vara bevisat utom varje rimligt tvivel att en person av någon anledning var olämplig för en viss säkerhetskänslig befattning. Vid säkerhetsriskbedömningar måste beviskravet med nödvändighet sättas lägre, även om en oavvislig fordran på objektivitet och ett rimligt anspråk på dokumentation måste upprätthållas. Detta medförde att vissa yrkesområden kunde bli avstängda för personer, som hade fallenhet för dessa och kanske i och för sig skulle vara lämpliga. Enligt nämnden var det utan tvivel olyckligt att så skulle vara fallet, men det visade samtidigt att en utomstående klagoinstans måste få begränsade befogenheter och följaktligen skulle vara ett ofullständigt instrument för att garantera den enskildes rättsskydd.

Till det anförda kom att det redan fanns ett antal vägar till överprövning, nämligen möjligheten att överklaga ett tillsättningsbeslut och att vända sig till JO eller JK. Nämnden framhöll också att dess utredning inte visat annat än att säkerhetstjänsten visat stor hänsyn till den enskildes integritet vid personalkontrollförfarandet. En omständighet att beakta var också att förfarandet skulle bli långsamt och tungrott om det byggdes på med en prövning av det antydda slaget. Med hänsyn till dessa förhållanden och i beaktande av de förslag till förstärkning av utlämnandekontrollen som nämnden redan behandlat ansåg sig nämnen inte böra framställa något förslag om en särskild klagointans i personalkontrollförfarandet.

Återkontroll borde enligt nämnden ske efter en viss tid, förslagsvis vart femte år, samt om ändrade förhållanden i något avseende påkallade det (SOU 1968:4 s. 80). Slutligen föreslog nämnden att de viktigaste principerna för personalkontrollen och för utlämnande av registeruppgifter borde *deklareras öppet*. En sådan ökad öppenhet skulle innebära en lättnad för säkerhetstjänstens personal och borde kunna leda till en ökad förståelse hos allmänheten för behovet av infiltrationsskydd.

Sammanfattningsvis innebar alltså den parlamentariska nämndens huvudförslag följande i fråga om personalkontrollen:

- Bestämmelserna om personalkontroll borde inte längre vara hemliga.

- De tjänster för vilka personalkontroll skulle äga rum borde bli färre och delas in i två riskklasser.

- Utöver vad som följde av polisregisterlagen borde inte heller i fortsättningen gälla några begränsningar i fråga om vad som fick antecknas i säkerhetspolisens register. Däremot borde, liksom tidigare, gälla restriktiva bestämmelser beträffande utlämnande av uppgifter ur registret.

- Bestämmelserna om utlämnande av registeruppgifter borde ändras bl.a. så att när inga andra uppgifter beträffande en person fanns antecknade i registet än medlemskap i ett visst parti, så skulle upplysning härom inte alltid lämnas ut; sådana frågor borde prövas från fall till fall av de parlamentariska ledamöterna i RPS styrelse genom en avvägning med hänsyn till den bedömda risken för illojalitet mot riket och arbetsförhållanden i den tilltänkta anställningen.

- Utlämnandekontrollen borde förstärkas genom en föreskrift att minst tre (mot tidigare två) av de parlamentariska ledamöterna i RPS styrelse skulle delta i granskningen.

- Den kontrollerade borde i största möjliga utsträckning beredas tillfälle att yttra sig över det utredningsmaterial som framkommit om honom, företrädesvis vid säkerhetssamtal.

Personalkontroll på personalkontrollkungörelsens tid

Genom personalkontrollkungörelsen (PKK) den 13 juni 1969 (SFS 1969:446) reglerades personalkontrollen i huvudsaklig överensstämmelse med vad den parlamentariska nämnden hade föreslagit. Kungörelsen trädde i kraft den 1 oktober 1969 och ersatte 1961 års brev till statspolisintendenten som grundläggande rättskälla för personalkontrollen.

När det gäller frågan om *åsiktsregistrering* avvek föreskrifterna i PKK från vad nämnden hade föreslagit. Enligt nämnden borde, som redan omtalats, säkerhetspolisens befogenhet att anteckna uppgifter i sitt register inte vara belagd med andra restriktioner än som följde av polisregisterlagen och som innebar att endast uppgifter som polisen behövde för att förebygga brott och fullgöra sin verksamhet i övrigt fick antecknas (SOU 1968:4 s. 60 ff, jfr 2 § lagen 1965:94 om polisregister m.m.). I strid mot vad nämnden föreslagit föreskrevs dock i 2 § PKK att anteckning i säkerhetspolisens register inte fick göras av det skälet att någon genom tillhörighet till en organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. Bestämmelsen innebär ett förbud mot åsiktsregistrering vid säkerhetspolisen. I övergångsbestämmelserna till PKK föreskrevs att registeruppgifter som enligt bestämmelserna i PKK inte skulle få antecknas i registret inte fick lämnas ut ur registet. Äldre, förbjudna uppgifter rensades ut ur registret i samband med att detta lades om till automatisk databehandling. Gallringen avslutades enligt uppgift under år 1971.

PKK har sedermera ändrats vid flera tillfällen (SFS 1969:446, 1971:108, 1972:505, 1974:52, 1976:110, 1981:982, 1983:350, 1983:764 omtryck, 1985:493, 1986:614, 1988:900). Flertalet ändringar avser förteckningen i 3 § över personalkontrollberättigade myndigheter och berörs inte i det följande.

I föreskriften om åsiktsregistreringsförbud gjordes en ändring år 1972 (SFS 1972:505). Ändringen innebar att det i 2 § andra stycket lades till en regel av innebörd att regeringen skulle meddela närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskriften om förbud mot åsiktsregistrering. Dittills hade RPS själv meddelat sådana bestämmelser. Regeringen utfärdade i enlighet härmed såväl öppna som kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifter.

Regeringens öppna tillämpningsföreskrifter till regeln i 2 § andra stycket PKK om åsiktsregistreringsförbud beslutades den 22 september 1972 (jfr KU 1986/87:33 s. 648). Föreskrifterna bygger på tanken att en åtskillnad i registreringshänseende skall göras mellan å ena sidan organisationer som i antaget program har angivit att organisationen skall verka för att omvandla samhället med våld, och å andra sidan organisationer och grupper som rent faktiskt använder sig av våld i omstörtande syfte. Beträffande det förstnämnda slaget av organisationer anförs i föreskrifterna att en stor del av medlemmarna kan antas aldrig komma att medverka i vad som

uttalas i programmet om en våldsam omvandling av samhället. Enbart tillhörigheten till en sådan organisation skall därför inte utgöra skäl för att anteckna någon i säkerhetspolisens register. Dock föreskrivs att anteckning får ske, om någon medlem eller sympatisör har givit anledning till misstanke att han kan vara beredd att delta i verksamhet som innebär fara för rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat. När det däremot gäller organisationer och grupper som kan befaras här i riket eller andra stater bedriva eller har bedrivit politisk omstörtningsverksamhet vari ingår utnyttjande av våld, hot eller tvång föreskrivs att uppgifter om medlemmar eller sympatisörer skall antecknas.

De öppna föreskrifterna för tillämpning av åsiktsregistreringsförbudet kompletterades med kvalificerat hemliga föreskrifter, beslutade av regeringen den 27 april 1973. Dessa föreskrifter ersattes sedermera av likaledes kvalificerat hemliga föreskrifter av den 3 december 1981. Dessa trädde i kraft den 1 januari 1982 och gäller fortfarande efter ändringar.

Den politiskt känsliga frågan om åsiktsregistrering var inte avförd från den allmänna debatten för att PKK hade försetts med ett förbud för säkerhetspolisen att ägna sig åt sådan verksamhet. Från tid till annan har misstankar framförts att åsiktsregistering trots allt förekommer inom säkerhetspolisen eller inom andra organ med större eller mindre samröre med säkerhetspolisen. Ibland har frågan blossat upp i form av "affärer" med en ofta våldsam och långvarig debatt.

Ett av de mest uppmärksammade exemplen på detta var den s.k. IB-affären. Utgångspunkten var ett antal artiklar i tidningen Folket i Bild/Kulturfront år 1973 och en samma år utgiven bok av Peter Bratt. Där avslöjades den gren av den militära underrättelsetjänsten, som varit hemlig och bedrivits inom en organisation benämnd IB. Förutom helt legitim militär underrättelsetjänst skulle, enligt vad som påstods, IB ha ägnat sig åt att spionera på inhemska politiska organisationer för försvarets och polisens räkning. Verksamheten inom IB skulle ha använts av regeringen för att skaffa sig informationer i rent partipolitiskt syfte.

IB-affären gav upphov till åtskilliga utredningar (jfr t.ex. FöU 1973:25, JO 1973 s. 71 och 1975/76 s. 132, KU 1974:22 s. 6). I ett betänkande av försvarsutskottet slås fast att någon otillåten åsiktsregistrering inte förekom vid IB. Visserligen hade IB tidigare även bedrivit verksamhet med avseende på rikets inre säkerhet och anlitat bl.a fackliga förtroendemän för övervakning på arbetsplatserna av personer som kunde misstänkas vara opålitliga från säkerhetssynpunkt. År 1969 beslutades dock att IB:s inrikes verksamhet skulle upphöra. Säkerhetspolisen skulle i fortsättningen ensam svara för säkerhetsunderrättelsetjänsten i den mån den inte direkt beörde det militära försvaret och därför ankom på försvarsstabens säkerhetsavdelning. Denna gränsdragning tillämpades fr.o.m. år 1970. Anteckningar inom IB från den tidigare inrikes verksamheten förstördes. Vid besök hos IB hade försvarsutskottet kunnat konstatera att något åsiktsregister inte förekom där (FöU 1973:25 s. 20 ff). - JO uttalade i ett ärende om IB-affären att någon politisk åsiktsregistrering inte

förekom vid säkerhetspolisen och att han funnit att utlämnandet av registeruppgifter för personalkontroll skedde med stor omsorg och noggrannt aktgivande på den enskilde medborgarens integritet (JO 1973 s. 86).

I samband med den omfattande reformen av grundlagsskyddet för fri- och rättigheter som beslutades år 1976 infördes en föreskrift i 2 kap. 3 § regeringsformen om förbud mot åsiktsregistrering (SOU 1975:75 s. 134, 463, prop. 1975/76:209 s. 117, 146, KU 56 s. 29). Enligt föreskriften får anteckning om en medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning. Till grund för denna regel ligger enligt lagmotiven den uppfattningen att åsiktsregistrering utan farhågor för brottslig handling inte skall få förekomma men att en viss form av registrering måste vara tillåten till skydd för det demokratiska samhällsskicket. Man har därvid åsyftat just säkerhetspolisens register. Den särskilda regeln i 2 § PKK om åsiktsregistreringsförbud behölls även efter det att ämnet reglerats genom grundlag.

År 1983 gjordes ändringar i ett flertal paragrafer i PKK, dock utan att personalkontrollsystemet förändrades på något grundläggande sätt (SFS 1983:764). Bl.a. ändrades indelningen i skyddsklasser. Som redan omtalats innebar reglerna i PKK:s ursprungliga lydelse (4 §), att de tjänster som omfattades av personalkontrollförfarandet hänfördes till endera av två skyddsklasser (i den parlamentariska nämndens förslag benämnda riskklasser). Den ena skyddsklassen, skyddsklass 1, omfattade tjänster av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Den lägre skyddsklassen, skyddsklass 2, omfattade övriga tjänster av betydelse för rikets säkerhet. Med 1983 års ändringar infördes en ordning med tre skyddsklasser, benämnda 1 A, 1 B och 2. Till skyddsklass 1 A hänförs en tjänst, om befattningshavaren i stor omfttning får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet som berör en större eller särskilt väsentlig del av totalförsvaret. Om befattningshavaren annars får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet i en omfattning som inte är obetydlig hänförs tjänsten till skyddsklass 1 B. Skyddsklass 2 omfattar tjänster vars innehavare antingen i obetydlig omfattning får del av sekretessbelagda uppgifter av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller i en omfattning som inte är ringa får del av andra sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Liksom tidigare ankommer det på regeringen att besluta om vilka tjänster som skall hänföras till en viss skyddsklass, med möjlighet att delegera befogenheten till respektive myndighet när det gäller skyddsklass 2.

Den nya indelningen i skyddsklasser bygger på ett förslag från RPS, utarbetat på uppdrag av regeringen. En avsikt med den nya indelningen var att minska antalet skyddsklassplacerade tjänster, vilket bedömdes önskvärt från bl.a. integritetssynpunkt. Det blev nu också möjligt att göra en noggrannare kontroll av de mest känsliga befattningarna (1 A). Reformen medförde att antalet tjänster i skyddsklass 1 halverades. Man har från justitiedepartementets sida bedömt att en motsvarande minskning skett i fråga om antalet tjänster i skyddsklass 2. Någon central statistik över dessa tjänster, som regelmässigt placeras i klass 2 genom beslut av respektive myndighet, finns dock inte.

En nyhet som sammanhängde med den nya skyddsklassindelningen var en regel om fördjupad kontroll med avseende på tjänster i skyddsklass 1 A (2 § tredje stycket). Beträffande befattningshavare på sådana tjänster skall göras en särskild personutredning, om detta inte är obehövligt med hänsyn till omständigheterna.

En annan nyhet var en regel i 6 § rörande personalkontroll i samband med tjänstetillsättningsärenden. Enligt den nya regeln skall personalkontrollen vara avslutad innan beslut fattas i tillsättningsärendet, om det inte finns synnerliga skäl.

I 13 § PKK finns en kommuniceringsregel, som i kungörelsens ursprungliga lydelse angav att innan en registeruppgift lämnades ut beträffande en befattningshavare i skyddsklass 1, så skulle den som uppgiften avsåg ges tillfälle att yttra sig, om inte särskilda skäl föranledde annat. Däremot fanns ingen särskild regel om kommunicering med befattningshavare i skyddsklass 2. Genom 1983 års reform ändrades föreskrifterna i 13 § så att kommunicering skall ske som huvudregel, och detta oberoende av skyddsklass. Ett undantag gäller dock bl.a. om den som kontrolleras därigenom skulle få kännedom om vissa slag av sekretessbelagda uppgifter.

Bland nyheterna i 1983 års reform av PKK skall slutligen nämnas en ny 21 a § med regler om överläggningar med av regeringen förordnade företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Sådana överläggningar skall hållas av myndigheten om den med anledning av vad som framkommit vid personalkontrollen överväger att skilja den kontrollerade från hans tjänst eller vidta annan ingripande åtgärd beträffande hans anställningsförhållande.

2. Debatt om personalkontroll

Riksdagen

I SÄPO-kommitténs betänkande SOU 1988:16 (s. 55 ff) finns en översiktlig redogörelse för fall där säkerhetspolisen har behandlats i riksdagen i motioner, frågor och interpellationer eller på annat sätt. De allmänna spörsmål om säkerhetspolisen som behandlas där berör i vissa fall även personalkontrollen. Det gäller exempelvis uttalanden om kontrollen av säkerhetspolisen och inriktningen av säkerhetspolisens verksamhet mot olika politiska grupperingar. Nedan skall behandlas ett antal fall då riksdagen direkt behandlat personalkontrollen och därmed sammanhängande frågor, såsom påstådd registrering av politiska åsikter. Framställningen hänför sig till tiden efter det att PKK trädde i kraft år 1969.

Den 11 december 1972 svarade statsrådet Carl Lidbom i riksdagen på en interpellation av Lars-Ove Hagberg (vpk) om när regeringen skulle ta initiativ till att säkerhetspolisens politiska åsiktsregister skulle definitivt förintades under betryggande kontroll. Lidbom svarade att sådana uppgifter som med hänsyn till det numera gällande förbudet mot

åsiktsregistrering inte längre fick registreras hade gallrats ut ur säkerhetspolisens register i samband med att detta lades över på data. Vid gallringen fördes daterade och signerade förstöringsrapporter, och beträffande diarieförda ärenden gjordes anteckning om makuleringen i diariet. Förstöringsrapporterna och diarieanteckningarna hade granskats av JO, som uppgivit att det utgallrade materialet förstörts i destruktör eller bränts. Gallringen var avslutad sommaren 1971 och hade såvitt Lidbom kunde bedöma skett under betryggande former och kontroll.

Lars-Ove Hagberg replikerade att PKK var så flexibel i sin utformning att det fanns kryphål för en åsiktsregistrering. Det var enligt Hagberg ställt utom allt tvivel att vi hade en åsiktspolis.

Vid samma tillfälle besvarade Carl Lidbom en interpellation av Astrid Kristensson (m) om vilka skäl som föranlett den inskränkning i säkerhetspolisens möjligheter till personalkontroll, som syntes ligga i de föreskrifter för tillämpningen av åsiktsregistreringsförbudet i PKK som regeringen utfärdat under året. Lidbom anförde som svar att regeringen hade funnit det angeläget att tillse såväl att säkerhetspolisens spaningsverksamhet underlättades genom att erforderliga register-anteckningar gjordes när det gällde personer som kunde befaras bedriva politisk omstörtningsverksamhet som att en effektiv personalkontroll kunde göras beträffande personer som innehade eller skulle tillträda tjänster som var av betydelse för rikets säkerhet. Men det var enligt Lidbom också angeläget att säkerhetstjäntens spanings- och registreringsverksamhet begränsades till sådana personer som verkligen gett anledning till misstanke att de kunde vara beredda att delta i omstörtningsverksamhet. Detta gjordes klart i de av regeringen den 22 september 1972 beslutade bestämmelserna om säkerhetstjänstens polisregister och personalkontrollen. Inriktningen mot personer som verkligen kunde befaras bedriva politisk omstörningsverksamhet gällde inte bara medlemmar i och sympatisörer med utländska terroristorganisationer utan också medlemmar i svenska extremistorganisationer. Även medlemmar i och sympatisörer med svenska extremistorganisationer skulle fortfarande övervakas av säkerhetstjänsten och även underkastas personalkontroll, nämligen om vederbörande genom sina åtgärder gett anledning till misstanke att han kunde vara beredd att delta i verksamhet av det slag som angavs i brevet till RPS. För registrering krävdes inte någon misstanke om brott av vare sig det ena eller andra slaget. Det väsentliga var om vederbörande genom sin åtgärder hade gett anledning till misstanke att han kunde vara beredd att - nu eller i framtiden - delta i verksamhet av angivet slag. Det anförda innebar, framhöll Lidbom, att de nya tillämpningsföreskrifterna varken försämrat säkerhetstjänstens möjligheter att bedriva en effektiv spaningsverksamhet eller minskat möjligheterna till personalkontroll. I stället skulle säkerhetstjänstens resurser bättre koncentreras på bevakning av sådana organisationer, grupper och enskilda som utgjorde en fara för vårt demokratiska styrelseskick.

Astrid Kristensson uttalade tveksamhet inför påståendet att de nya registreringsföreskrifterna skulle innebära en sådan koncentrering av säkerhetspolisens resurser till farliga organisationer som Lidbom menat. Med anknytning till Carl-Olof Hagbergs interpellation pekade hon vidare på det avsnitt av registreringsföreskrifterna, enligt vilket registrering skulle ske av medlemmar i eller sympatisörer med sådana organisationer som kunde befaras bedriva omstörtningsverksamhet med våld, hot eller tvång som medel. För egen del kunde hon inte tolka detta på annat sätt än att för de specifika organisationerna var det fråga om en klar och tydlig åsiktsregistrering.

Vid åtskilliga tillfällen har företrädare för vänsterpartiet kommunisterna framställt motioner av innebörd att den del av säkerhetspolisens verksamhet som innebär registrering och rapportering av politisk verksamhet skall upplösas (JuU 1971:5, 1972:4, 1973:6, 1974:11, 1975:9, 1975/76:27, 1976/77:27, 1978/79:20, 1979/80:3 och 31, 1980/81:33, 1981/82:38, 1982/83:33). Motionsyrkandena har regelmässigt avstyrkts av justitieutskottet och avslagits av riksdagen. I betänkandet JuU 1973:6 hänvisade utskottet bl.a. till reglerna i 2 § PKK om förbud mot åsiktsregistrering och till den kontroll till skydd för medborgarnas integritet som utövades av lekmannarepresentanterna i RPS styrelse genom deras beslutsfunktion när det gällde att lämna ut uppgifter ur registret. JO och JK hade dessutom en oinskränkt insyn i verksamheten. Utskottet hänvisade också till ett ärende hos JO (JO 1973 s. 43), i vilket JO uttalat att han inte funnit anledning att ifrågasätta införandet av ytterligare regler för säkerhetspolisverksamheten eller ytterligare garantier för att verksamheten hölls inom behöriga gränser. RPS tillämpning av reglerna i PKK stod enligt JO i god överensstämmelse med föreskrifterna i kungörelsen, och någon politisk åsiktsregistrering förekom inte enligt JO.

Ett av de nämnda betänkandena från justitieutskottet (JuU 1979/80:3) behandlade en motion av Lars Werner m.fl. (vpk) om behovet av en parlamentarisk utredning av säkerhetspolisens verksamhet. I motionen återgavs uppgifter om att säkerhetspolisen bedrev en verksamhet med åsiktsregistrering och telefonavlyssning som stod i strid med grundläggande medborgerliga rättigheter. Officiella försäkringar om att gällande bestämmelser inte hade överträtts hade enligt motionärerna inte kunnat skingra misstankarna i angivna hänseenden. Utskottet redogjorde i betänkandet utförligt för säkerhetspolisens organisation och verksamhet. Motionsyrkandet om en översyn av säkerhetspolisen avstyrktes - och avslogs sedermera av riksdagen - med hänvisning bl.a. till JO:s och JK:s fortlöpande granskning av verksamheten (jfr SOU 1988:16 s. 57 om liknande motionsyrkanden, som under åren framställts och avslagits).

I ett annat av de nu nämnda betänkandena, JuU 1981/82:38, behandlades en annan motion av Lars Werner m.fl. (vpk). Motionen gick ut på att PKK skulle upphävas och ersättas med en personalkontrollag. I samband därmed borde regeln om förbud mot åsiktsregistrering (2 § PKK) ändras så att anteckning i säkerhetspolisens register inte utan den registrerades samtycke fick innehålla uppgift om hans politiska åskådning eller

organisationstillhörighet. Kommuniceringsregeln (13 § PKK) borde ändras så att kommunicering i personalkontrollärenden fick underlåtas endast om det förelåg synnerliga skäl. Utskottet avstyrkte bifall till motionen under hänvisning bl.a. till befintliga regler med åsiktsregistreringsförbud i 2 § PKK och regeringens föreskrifter den 22 september 1972 för tillämpningen därav samt till pågående översyn av PKK. Vad gällde önskemålet om lagreglering av personalkontrollen ansåg sig utskottet sakna anledning till annat uttalande än att det var en självklarhet att den författningsmässiga reglering som kunde bli resultatet av den pågående översynen av PKK skedde i vederbörlig ordning. Riksdagen gick på utskottets linje.

En motion av Paul Lestander m.fl. (vpk) med liknande innehåll behandlades i betänkandet JuU 1984/85:29. I motionen anfördes också att riksdagen varje år borde få en redovisning av tillämpningen av personalkontrollen och säkerhetspolisens register. Justitieutskottet avstyrkte bifall till motionen med hänvisning bl.a. till den stora uppmärksamhet som utskottet under en följd av år ägnat frågan om tillämpningen av PKK. Utskottet hänvisade också till de ändringar i PKK, som trätt i kraft den 1 oktober 1983 och som var resultatet av den översyn av kungörelsen som nyss omtalats.

Justitieminister Håkan Winberg (m) besvarade den 22 november 1979 en fråga i riksdagen från Bertil Måbrink (vpk) om vilka åtgärder regeringen avsåg att vidta för att få ett slut på säkerhetspolisens politiska åsiktsregistrering. Winberg hänvisade till att politisk åsiktsregistrering inte var tillåten och heller inte förekom. Måbrink vidhöll dock att säkerhetspolisen bedrev åsiktsregistrering. Han hade full förståelse för att vissa arbetsplatser måste skyddas mot andra länders nyfikenhet, men han menade att det inte var så att människor med en viss politisk åsikt skulle låna sig till att spionera. Det var enligt Måbrink helt andra egenskaper som gjorde att vissa människor inlät sig på spioneri.

I september 1980 ställde Oswald Söderqvist (vpk) en fråga i riksdagen med anknytning till ett aktuellt fall, där en medlem i Sveriges Kommunistiska Parti hade nekats inträde i hemvärnet utan närmare motivering. Enligt Söderqvist var det uppenbart att det här var fråga om en politisk registrering, och Söderqvist frågade om statsministern var beredd att medverka till en öppen behandling av fall som detta. Frågan besvarades av justitieminister Håkan Winberg (m) den 14 oktober 1980. Winberg hänvisade liksom i det nyss refererade frågesvaret till att politisk åsiktsregistrering enligt 2 § PKK inte fick förekomma och inte heller förekom. En öppen redovisning av fakta i särskilda fall skulle skada säkerhetspolisens arbete och minska dess möjligheter att fullgöra sin viktiga uppgift. Man hade dock en ganska stark kontroll, bl.a. genom parlamentarikerna i RPS styrelse, mot att felaktiga registeruppgifter lämnades ut. Oswald Söderqvist replikerade med en hänvisning till avslöjanden om oegentligheter inom säkerhetstjänsten såsom den s.k. IB-affären, som inte avslöjats genom insatser från offentliga organ som RPS styrelse utan av personer som i sitt arbete kommit underfund med felaktigheterna och avslöjat dem för den allmänna opinionen.

Personalkontrollen har även berörts av konstitutionsutskottet i granskningsbetänkandena KU 1978/79:30 (p. 13) och 1982/83:30 (p. 16). Granskningen föranledde inte några särskilda uttalanden om personalkontrollen från utskottets sida. En mera ingående granskning av personalkontrollen redovisas i betänkandet KU 1986/87:33 (p. 21). I betänkandet finns en utförlig redogörelse för personalkontrollsystemet. Utskottet har i anslutning härtill uttalat följande (s. 75).

> Ett nödvändigt inslag i skyddet för landets yttre och inre säkerhet är den polisiära säkerhetstjänstens förebyggande verksamhet i form bl.a. av s.k. infiltrationsskydd. Ett viktigt led i denna verksamhet är personalkontrollen. Det ligger i sakens natur att en sådan verksamhet i stor utsträckning måste omges med sekretess. Å andra sidan måste det finnas möjligheter till kontroll och insyn från statsmakternas sida och hänsyn måste också tas till berörda enskilda personer. Förutom regeringen (justitiedepartementet) har JO och JK oinskränkta möjligheter till insyn. Vad gäller riksdagen bör erinras om att justitieutskottet regelmässigt varje år - i samband med behandlingen av anslag till RPS säkerhetsavdelning - noggrant informerar sig om personalkontrollverksamheten, bl.a. vid genomgångar med säkerhetsavdelningen.
>
> I fråga om skyddet för de enskilda som är föremål för personalkontroll finns - utom det skydd som ligger i lekmannainslaget i RPS styrelse - två möjligheter till insyn, nämligen genom kommunikation av uppgifterna i saken och genom överläggningar med företrädare för berörd arbetsmarknadsorganisation. Kommunikation av uppgifter ur det särskilda register som förs inom RPS säkerhetsavdelning torde i praktiken knappast förekomma.
>
> Vid utfrågningen inför utskottet har justitieministern pekat på att de under senare år företagna ansträngningarna att minska antalet skyddsklassade tjänster varit framgångsrika. Enligt justitieministern bör prövas att i större utsträckning än för närvarande kommunicera RPS uppgifter med de berörda och att genom olika utbildningsinsatser förbättra myndigheternas förmåga att göra nyanserade bedömningar av frågan vilken betydelse dessa uppgifter skall tillmätas då de ifrågvarande personalärendena skall avgöras.
>
> Vid utfrågningen inför utskottet har Kerstin Gustafsson, som år 1983 förordnades till personalföreträdare för TCO i personalkontrollärenden, i olika avseenden kritiserat personalkontrollsystemet.
>
> Utskottet, som instämmer i justitieministerns synpunkter, vill i sammanhanget nämna att enligt vad som inhämtats kommer den särskilda juristkommissionen som tillsatts med anledning av mordet på Olof Palme att behandla vissa frågor som har anknytning till personalkontrollkungörelsen.
>
> - - -

Den företagna granskningen har utöver det anförda inte gett anledning till något uttalande från utskottets sida.

Frågan om att reglera personalkontrollen genom lag, som berörts i några tidigare nämnda motioner från företrädare för vänsterpartiet kommunisterna, togs också upp i en motion av Birgit Friggebo m.fl. (fp). Motionen gick även ut på att RPS borde ges hela ansvaret vad avser det materiella beslutet i anledning av en begäran om personalkontroll, att den som var föremål för personalkontroll borde få besvärsrätt över RPS beslut i ärendet och att prövningen av sådana besvär borde prövas av en från polisen och regeringen fristående kommission. Omfattningen av personalkontrollen borde enligt motionärerna redovisas för riksdagen årligen. Motionen behandlades av justitieutskottet i betänkandet JuU 1987/88:23. Där behandlades också en motion av Lars Werner m.fl. (vpk) om förbättrad demokratisk kontroll av personalkontrollen. Utskottet avstyrkte bifall till motionerna med hänvisning till att de frågor som behandlades där föll inom ramen för SÄPO-kommitténs uppdrag.

Den 14 mars 1988 besvarade justitieminister Anna-Greta Leijon (s) en interpellation från Nils Berndtsson (vpk) om regeringen var beredd att öppet redovisa alla omständigheter kring uppgifterna om åsiktsregistrering i vårt land. I svaret hänvisade justitieministern till att åsiktsregistrering var förbjuden och att personalkontrollens framtida utformning skulle utredas av SÄPO-kommittén. Nils Berndtsson anförde att personalkontrollen tillämpades på ett sätt som bara kunde leda till slutsatsen att det var fråga om åsiktsregistrering. På detta område rådde en rättslöshet som saknade motsvarighet på andra områden eftersom den som kontrollerades inte fick veta vad han anklagades för och därför heller inte kunde försvara sig. Översynen av personalkontrollen var därför välmotiverad, men den fick inte användas för att dölja tidigare fall av åsiktsregistrering, t.ex. i den s.k. Göteborgsaffären under 1970-talet. Sanningen i dessa affärer måste fram, menade Berntsson. I det sistnämnda instämde Birgit Friggebo (fp). Hon anförde vidare att det var upprörande att personalkontrollförfarandet inte medgav folk att försvara sig eller att vända sig till en oberoende instans för prövning. Ofta fanns det heller ingen som tog ansvar för de uppgifter som kommit fram vid personalkontrollen.

Vid ett annat tillfälle frågade Bo Hammar (vpk) om justitieministern avsåg att se över de principer för skyddsklassplacering av tjänster som DAFA DATA AB tillämpade. Bakgrunden var uppgifter om att samtliga tjänster där skule vara skyddsklassplacerade av kommersiella skäl. Justitieminister Anna-Greta Leijon (s) svarade den 20 maj 1988 att skyddsklassplacering enligt PKK endast fick ske om det med tjänsten följde att man hade tillgång till sekretessbelagda uppgifter av betydelse för rikets säkerhet. Enligt vad som omtalats för statsrådet var alla tjänster vid DAFA inplacerade i skyddsklass. Detta hade, med undantag för det fåtal tjänster som regeringen skyddsklassplacerat, skett med stöd av DAFA:s bemyndigande att själv bestämma om skyddsklassplacering. DAFA hade uppgivit att dess skyddsklassplaceringar skett uteslutande av hänsyn till omsorg om rikets säkerhet. Bo Hammar replikerade att säkerhetschefen på DAFA i olika sammanhang uttalat att man skyddsklassat alla tjänster av kommersiella skäl. På detta svarade justitieministern att JK vid genomgång av det aktuella fallet sagt att vad som framkommit inte givit honom tillräcklig anledning att ifrågasätta de beslut som fattats om skyddsklassplacering vid DAFA.

Pressdebatt m.m.

Kontrollen av personer som kan tänkas utgöra säkerhetsrisker har uppmärksammats i pressen från tid till annan. Ofta har detta skett i form av kritiska reportage. Kritiken har vanligen följt endera av två linjer. Den ena går ut på att registrering av medborgarnas politiska åsikter förekommer inom säkerhetspolisens verksamhet eller i andra former, trots grundlagsfäst förbud och försäkringar om motsatsen från ansvariga politiker och chefer. Till denna del av pressbehandlingen kan man räkna den mycket omfattande bevakningen och uppföljningen av ett antal "affärer", såsom IB-affären och Göteborgsaffären ("sjukhusspionen"), vilka inträffade i mitten av 1970-talet. Uppgifter om åsiktsregistrering i samband med dessa affärer har fortlöpande återkommit i pressen. I samband härmed har det också förekommit uppgifter om att åsiktsregistreringen dirigerats från det socialdemokratiska partiet och att partiet utnyttjat uppgifterna för partipolitiska ändmål. Sådana påståenden har kraftigt dementerats av den socialdemokratiska partiledningen.

Den andra linjen av kritiken har gällt svagheter i själva personalkontrollsystemet. Man har exempelvis menat att systemet inte fyller grundläggande rättssäkerhetskrav genom att den enskilde kan stämplas som en säkerhetsrisk utan att ha haft möjlighet att försvara sig mot de, för honom obekanta, uppgifter om honom som lämnats ut från säkerhetspolisens register. Ibland har det sagts att säkerhetspolisen härigenom egenmäktigt "dömer" ett stort antal människor till "yrkesförbud". Såväl utformningen av personalkontrollsystemet som reglernas tillämpning i praxis har varit föremål för kritik.

Artiklar med kritiskt innehåll beträffande personalkontrollsystemet har inte sällan skrivits av fristående debattörer. En av dessa är Dennis Töllborg, sedermera docent, vilken också givit ut en doktorsavhandling om personalkontroll (Töllborg, Personalkontroll, En idologikritisk studie kring den svenka personalkontrollkungörelsen, 1986). I tidningsartiklar och i avhandlingen har Töllborg framfört uppfattningen att säkerhetspolisen tillämpar PKK på ett sätt som i själva verket innebär en åstiktsregistrering och att personalkontrollen inte heller i övrigt uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet. Töllborg menar också att den radikala förändring av personalkontrollsystemet som införandet av PKK år 1969 syntes innebära visserligen tystade den opinion mot kontrollsystemet som växt fram under 1960-talet men egentligen aldrig har slagit igenom i den praktiska tillämpningen av kungörelsen.

En annan debattör är fd regeringsrådet Gustaf Petrén, som i Svenska Dagbladet den 11 juni 1986 anfört bl.a. följande om personalkontrollen.

> Vi står här inför ett svårt problem. Å ena sidan är det självklart att säkerhetspolisen inte hela tiden kan spela med öppna kort. Lika klart är att den enskilde medborgaren har anspråk på att komma i åtnjutande av ett rimligt mått av rättssäkerhet.
>
> Det nuvarande tillståndet är inte bra. Reglerna är sådana att den enskilde i stort sett inte kan få något som helst besked om de misstankar som kan finnas mot honom. Vad som händer är att en person som sökt en tjänst som han anser sig efter vanliga normer självfallet skola få finner sig avförd från listan på sökande utan någon som helst förklaring. Personalkontrollen har verkat.
>
> Det allvarliga är att stundom helt oskyldiga drabbas härav. Läget kan vara det att Säpo vid bevakning av en diplomat/spion tror sig iaktta att en viss svensk har någon kontakt med denne. Det kan i värsta fall gälla ett tillfälligt förbipasserande på gatan som den bevakande uppfatttar som ett kontaktförsök.
>
> Det kan gälla någon annan liknande händelse som man från Säpos sida rubricerar som något slag av hemlig kontakt. Den andre parten kan då komma att registreras hos Säpo och vid personalkontroll, kanske långt senare, befinns han inte kunna komma ifråga till ett uppdrag eller en tjänst.
>
> Att det kan gå till på detta sätt är givetvis oacceptabelt. Men botemedlet kan knappast vara att envar skall kunna få ett utdrag av Säpos dossier rörande sig själv. Då skulle ju varje spion med begagnande av denna rätt genom hänvändelse till Säpo kunna kontrollera polisarbetet och få svar på frågan hur mycket de egentligen vet om min spionverksamhet.
>
> Medborgarrättsrörelsen (MRR) har stött på några fall av denna art i sin verksamhet, när den kontrollerade varit helt ovetande. Vårt arbete med saken ledde till att rörelsen i april 1980 för nu drygt sex år sedan gjorde en framställning till regeringen. I denna framfördes följande förslag:
>
> MRR utgick från de två grundläggande faktorerna att polisen måste kunna arbeta utan insyn med säkerhetsfrågorna och att den enskilde måste kunna känna till och få tillfälle att bemöta misstankar.
>
> MRR menar att en permanent juristkommission med högt kvalificerade medlemmar bör tillsättas av staten. I denna bör ingå dels några domare, dels några personer med erfarenhet av säkerhetsfrågor. Den som tror sig vara registrerad hos Säpo skulle kunna vända sig till kommissionen med sina misstankar. Kommissionen skulle sedan ha möjlighet att kunna skapa sig inblick i och överblick över sammanhangen.

> Det bleve till slut kommissionens sak att avgöra vad och hur mycket den skulle kunna låta den sökande få veta. Kommissionen skulle kunna göra en för förhållandena i varje särskilt fall avpassad avvägning mellan de motstående intressena. Många fall skulle kunna klaras upp. Kommissionen kunde klargöra för den sökande att det hela byggde på missförstånd. Kommissionen kunde i många fall lätt skaffa sig sådan information som gjorde klart att misstankarna att vederbörande var en säkerhetsrisk kunde undanröjas.
>
> Det kan vidare antas att den som verkligen inte hade rent mjöl i påsen endast undantagsvis skulle vända sig till kommissionen. Om kommissionen fann grund för misstankarna fick den sökande upplysas om att närmare uppgifter ej skulle kunna lämnas rörande honom eller henne.
>
> Rättssäkerhetskraven kan inte tillgodoses till 100 procent. Men det skulle vara möjligt att komma tillrätta med de värsta avarterna av det nuvarande systemet.
>
> Regeringen har inte svarat på MRR:s framställning. Såvitt är känt har inte heller MRR:s uppslag prövats. När nu debatten kring dessa spörsmål ånyo blivit aktuell, finns det anledning att återkomma till saken. Regeringen bör avkrävas ett svar på den nu sex år gamla framställningen. Det nuvarande rättsläget är inte godtagbart.

På ledarplats är det framför allt de redan nämnda affärerna med påstådd åsiktsregistrering i partipolitiskt syfte som behandlats. I regel har debatten på ledarplats gått ut på krav mot regering och andra ansvariga att lägga alla korten på bordet så att klarhet kan vinnas om vad som verkligen förekommit. När det gäller debatt om själva personalkontrollförfarandet är materialet magert. I den vänsterradikala pressen förekommer en del starkt kritiska inlägg om personalkontroll. Man menar där bl.a. att personalkontrollen riktar sig mot den politiska vänstern och är i grunden antidemokratisk. Den övriga pressen har endast i mindre omfattning uppmärksammat personalkontrollförfarandet på ledarplats. Som ett exempel på fall när det dock har skett återges följande ledare i Göteborgsposten, lib, i september 1987.

> Det bör övervägas om inte personalkontrollkungörelsen borde ersättas av en lag, så att riksdagen får det direkta bestämmandet över personalkontrollens inriktning och omfattning. Så skriver byrådirektör Allan Hansson vid televerkets säkerhets- och försvarssektion i en balanserad och sakkunnig artikel i tidningen Statstjänstemannen nr 8/1987.
>
> Det är ofrånkomligt att kontrollera personer som söker eller innehar tjänster där de får insyn i förhållanden som har att göra med rikets säkerhet. Som Hansson påpekar, är det emellertid lika viktigt att man inte överskrider de gränser som statsmakterna har dragit upp i fråga om användning av polisregister i annan verksamhet än den rent polisiära.

I några uppmärksammade ärenden under senare år har det väckt upprörd kritik att personer som skiljts från sina jobb eller inte kommit ifråga på grund av vad som framkommit vid säkerhetskontroller inte kunnat få reda på grunden för de tagna besluten. I detta sammanhang är en dom i Stockholms tingsrätt förra veckan viktig. Där fastslogs, att ingen anställd kan avskedas bara därför att Säpo lämnat ut uppgifter till arbetsgivaren.

Domen innebär att arbetsgivaren nödgas bevisa att det finns sakliga skäl för uppsägning. Då måste eventuella Säpouppgifter läggas fram och prövas.

Även om det nämnda målet fortfarande kan överklagas till arbetsdomstolen, verkar det klokt att inrätta ett av Allan Hansson efterlyst organ för överprövning från arbetsrättslig synpunkt om skiljande från tjänst och andra åtgärder med anledning av personalkontroll.

Vi tycker att Hansson har rätt, när han tar avstånd ifrån TCO:s idé att ge rikspolisstyrelsen fullständigt beslutsansvar i personalkontrollärenden. Förhållandet arbetsgivare-arbetstagare förändras negativt om myndigheters och privata företags självständighet luckras upp i sådana här ömtåliga fall.

3. Partsoffentlighet

Inom det allmännas verksamhet finns i princip två vägar för en enskild att få insyn i ärenden. Den ena står öppen för envar och grundar sig på reglerna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen (TF) (offentlighetsprincipen). På personalkontrollens område förhindras dock den formen av insyn i de flesta fall av regler om sekretess, i första hand polissekretess och sekretess i ärenden om förande av eller uttag ur polisregister (5 kap. 1 § och 7 kap. 17 § sekretesslagen 1980:100). Den andra vägen för insyn grundar sig på föreskrifter i olika författningar om rätt för part att ta del av materialet i ett ärende som rör honom. Dessa regler om partsoffentlighet skall beröras nedan.

De allmänna reglerna om partsoffentlighet i 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) gäller endast ärenden om myndighetsutövning mot enskild och är därför inte tillämpliga i personalkontrollärenden hos RPS. Åtgärden att lämna ut uppgifter från polisregister är nämligen inte rättsligt bindade för den kontrollerande myndigheten och utgör därför inte myndighetsutövning mot enskild (jfr prop. 1971:30 s. 285 och 230). I stället finns i 13 § PKK en särskild regel om kommunicering av uppgifter i personalkontrollärenden. Huvudregeln är att den kontrollerade skall beredas tillfälle att yttra sig innan RPS lämnar ut uppgifter om honom. Det gäller dock inte om han därigenom skulle få kännedom om uppgift för vilken sekretess gäller enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen än 7 kap. 17 § (polisregistersekretess) eller om underrättelseskyldighet enligt 19 § PKK inte föreligger. (Den sistnämnda regeln säger att en myndighet som företar personalkontroll skall underrätta den kontrollerade om att han skall bli föremål för personalkontroll, om inte regeringen för andra fall än tjänstetillsättningar har medgivit undantag från skyldigheten.)

Rent praktiskt får regeln i 13 § PKK till följd att RPS ger den enskilde tillfälle att yttra sig över eventuella uppgifter ur person- och belastningsregistret, dvs. huvudsakligen uppgifter om att han dömts för brott av de slag som RPS får lämna ut uppgift om enligt de tidigare redovisade reglerna. Sådana domsuppgifter skyddas endast av polisregistersekretess (7 kap. 17 § sekretesslagen), vilken som framgått inte hindrar kommunicering enligt 13 § PKK. Däremot kommunicerar RPS i princip inte spaningsuppgifter och andra uppgifter om den kontrollerade, som kan finnas i SÄPO-registret. Sådana uppgifter faller nämligen i regel under den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen om polissekretess, som bl.a. innebär att sekretess gäller om polisens åtgärder i ett aktuellt ärende skulle motverkas eller den framtida polisverksamheten skadas om uppgifterna blev kända. Den regeln tar alltså över kommuniceringsregeln i 13 § PKK.

När RPS lämnat besked till den kontrollerande myndigheten om eventuellt utfall vid personalkontrollen omfattas beskedet i princip av reglerna om partsoffentlighet i 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Partsoffentligheten gäller dock med de inskränkningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen, där det bl.a. föreskrivs att sekretessbelagda uppgifter inte får lämnas ut till en part i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Detta får ofta till följd att innehållet i de från RPS utlämnade uppgifterna hålls hemligt för den kontrollerade även i det ärende om tjänstetillsättning, omplacering el.dyl. som hänger samman med den företagna personalkontrollen.

Det som nu har sagts tar sikte på de fall då personalkontrollen hänför sig till personal vid myndigheter. I många fall gäller kontrollen i stället arbetssökande eller anställda hos företag, antingen sådana som själva har rätt att företa personalkontroll enligt 3 § PKK eller hos vilka en myndighet företar en upphandling där de s.k. SUA-reglerna är tillämpliga, dvs. i praktiken försvarsindustrin (jfr 14 § upphandlingsförordningen 1986:366). Bolag och andra enskilda rättssubjekt faller utanför tillämpningsområdet för de nu berörda reglerna om offentlighet och sekretess (med vissa i sammanhanget ointressanta undantag, jfr SFS 1988:836). En anställd eller arbetssökande hos ett företag har alltså ingen på TF eller förvaltningslagen grundad rätt att få ta del av material hos företaget, även om materialet rör honom själv och hans anställning.

De regler som hittills har behandlats för i praktiken med sig att varken RPS eller den kontrollerande myndigheten ger den kontrollerade tillfälle att ta del av uppgifter ur SÄPO-registret i ett personalkontrollärende. Sådana uppgifter förblir därför i regel okända för den kontrollerade även sedan uppgifterna lagts till grund exempelvis för ett beslut att inte anställa honom på en viss befattning eller, om han redan är anställd, att säga upp eller omplacera honom.

Vid en arbetstvist i *domstol* gäller andra förutsättningar i fråga om sekretess i förhållande till en part. Att en dom helt eller delvis kan grundas på omständigheter som parten inte känner till har ansetts främmande för handläggningen vid allmänna domstolar. Där tillämpas beträffande förfarandet reglerna i rättegångsbalken (RB), som innebär att en part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på. Av den anledningen föreskrivs också 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt RB att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Undantaget gäller inte bara de allmänna domstolarna utan även andra domstolar som har att tillämpa RB i nu förevarande delar. Dit hör arbetsdomstolen (AD) (5 kap. 3 § lagen 1974:371 om rättegången i arbetstvister).

Det nu anförda innebär att den som är part i en arbetstvist vid tingsrätt eller vid AD har rätt att få del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på, även om tvisten är föranledd av åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit i anledning av vad som har framkommit vid personalkontroll. Om arbetsgivaren inför domstolen åberopar de uppgifter som lämnats ut från säkerhetspolisen vid personalkontrollen, så får motparten del av dessa uppgifter. En annan sak är att sekretessen i förhållande till utomstående kan bestå om uppgifterna förebringas vid förhandling inom stängda dörrar och redovisas i en hemlig del av domen samt domstolen förordnar att uppgifterna inte får uppenbaras (5 kap. 1 och 4 §§ RB, 12 kap. 2-4 §§ sekretesslagen).

Inte heller dessa regler utgör dock under alla förhållanden en garanti för att den kontrollerade får del av de personalkontrolluppgifter som ligger till grund exempelvis för en uppsägning. Det har i praktiken förekommit att arbetsgivaren har avstått från att i domstolen åberopa utfallet vid personalkontroll, se avsnitt 4 nedan.

4. Arbetsrättsliga frågor

Den svenska arbetsrätten innehåller, med enstaka undantag, inga regler som tar direkt sikte på personalkontroll. Olika arbetsrättsliga frågor kan dock komma upp i samband med sådan kontroll. I första hand gäller det om utfallet vid personalkontrollen för med sig att en annars meriterad person går miste om en tjänst som han sökt eller om en anställd blir avskedad, uppsagd eller omplacerad från en befattning av motsvarande skäl. Sådana situationer får bedömas utifrån allmänna regler om förutsättningarna för att få anställning eller för skiljande från en befattning.

Regler av intresse i sammanhanget finns bl.a. i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Vissa avvikande regler för offentliganställda finns i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) och anställningsförordningen (1965:601; AF).

Vid anställning hos en privat arbetsgivare är utgångspunkten att det står arbetsgivaren fritt att *anställa* vem han vill och att alltså använda vilka kriterier han önskar vid urvalet av arbetssökande. Vid tillsättning av tjänst på LOA:s område gäller däremot att myndigheten är skyldig att fästa avseende endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet (jfr 11 kap. 9 § RF, 4 kap. 3 § LOA, prop. 1985/86:116, AU 17, rskr. 254; jfr även 1 kap. 9 § RF). Även om det inte direkt utsagts i författningstexten kan det inte vara någon tvekan om att en sökandes pålitlighet från säkerhetssynpunkt är en sådan saklig grund som en myndighet har att beakta vid tillsättning av en skyddsklassad tjänst (jfr 7 a § AF, samt JO 1968 s. 347 och 1979/80:459).

I förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster föreskrivs att om statlig tjänst har hänförts till skyddsklass enligt PKK, så får en myndighet inte tillsätta tjänsten med annan än svensk medborgare eller förordna annan än svensk medborgare att utöva tjänsten (jfr 4 kap. 2 § LOA).

En offentlig arbetsgivares beslut i ett tillsättningsärende är - i motsats till vad som gäller på det privata området - överklagbart. Statliga myndigheters beslut överklagas i regel i sista hand till regeringen (30 § verksförordningen 1987:1100 eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion, jfr om förfarandet 23-25 §§ förvaltningslagen). På det kommunala området får överklagande ske till kammarrätten enligt reglerna om kommunalbesvär eller enligt förvaltningslagens regler till kommunal besvärsnämnd om en sådan är inrättad (7 kap. kommunallagen 1977:179).

Såväl en enskild som en offentlig arbetsgivares tillsättningsbeslut kan undantagsvis prövas av tingsrätt eller arbetsdomstolen enligt reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (jfr även lagen 1987:439 om inskränkning i rätten att överklaga). Det gäller t.ex. i fråga om tvister om brott mot lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Detsamma gäller i den mån rätten till anställning har reglerats i kollektivavtal.

En arbetstagare kan omedelbart skiljas från sin anställning genom *avskedande* (18-20 §§ LAS, 11 kap. LOA). Enligt de regler som gäller för arbetsmarknaden i allmänhet får avskedande ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § LAS, jfr prop. 1973:129 s. 149). På LOA:s område förutsätts för avskedande att arbetstagaren har begått brott, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning. Har arbetstagaren genom en annan gärning än brott begått en grov tjänsteförseelse, som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, får han avskedas i stället för att disciplinpåföljd åläggs honom (11 kap. 1 och 2 §§ LOA).

Uppsägning tar sikte på mindre flagranta fall och innebär att arbetstagaren skiljs från anställningen efter en viss uppsägningstid (7-14 §§ LAS, 7 kap. LOA).

Uppsägning från arbetsgivarens sida skall enligt föreskrift i 7 § LAS vara sakligt grundad. Den regeln gäller även i fråga om arbetstagare inom LOA:s område som är förordnade tills vidare (7 kap. 2 § LOA). Vad som kan utgöra saklig grund för uppsägning får utläsas av lagmotiv och rättspraxis (prop. 1973:129 s. 118 och 1981/82:71 s. 66; jfr SOU 1988:16 s. 146). Bevisbördan för det som läggs arbetstagaren till last vilar på arbetsgivaren.

Ett mindre ingripande sätt att avlägsna en arbetstagare från en viss befattning är att omplacera honom. *Omplacering* kan ske inom ramen för arbetstagarens anställning, alltså genom att arbetstagaren tilldelas andra arbetsupgifter, eller genom att arbetstagaren erbjuds annan anställning. Arbetsgivaren är skyldig att välja omplacering framför att säga upp arbetstagaren, om det är skäligt. Omplaceringsskyldigheten enligt LAS torde inte gälla om arbetstagaren har varit grovt misskötsam (prop. 1973:129 s. 121 och 1974:174 s. 57; jfr SOU 1988:16 s. 147).

På polisväsendets, utrikesförvaltningens och försvarsmaktens område får en arbetstagare vidare försättas i *disponibilitet* om det är nödvändigt av hänsyn till rikets bästa (7 kap. 7 § LOA, 19 och 35 §§ AF; jfr även SOU 1988:16 s. 148). Bestämmelserna härom har tillkommit i fösta hand för att skydda från säkerhetssynpunkt särskilt viktiga förvaltningsområden mot opålitliga eller annars olämpliga tjänstemän (prop. 1965:60 s. 207).

När det gäller *rättsfall* som belyser den svenska arbetsrättens tillämpning i samband med personalkontroll kan till en början nämnas ett mål i AD från början av 1950-talet. Målet gällde en svarvare, D., som blivit avskedad från en torpedverkstad inom försvarets fabriksstyrelse på order av en överordnad myndighet. Det viktigaste skälet för uppsägningen var att D. tillhörde och hade en befattning i det kommunistiska partiet.

I dom den 24 september 1951 (AD 1951:38) förpliktade domstolen arbetsgivaren att genast återta D. i arbete vid torpedverkstaden. Som skäl anförde AD bl.a. att det inte lagts D. till last någon särskild gärning eller något särskilt yttrande, som kunde tyda på att han var opålitlig. Antagandet om opålitlighet grundades enbart på att D. var aktiv kommunist. Oavsett vad som kunde läggas kommunistpartiet till last kunde det emellertid enligt AD inte utan vidare antas, att samma anmärkningar med fog kunde riktas mot varje enskild medlem i partiet. Till detta kom att kommunistpartiet var ett i landet tillåtet politiskt parti med representanter både i kommmunala organ och i riksdagen. Med hänsyn härtill fann AD att den omständigheten att D. var aktiv kommunist inte i och för sig var ett objektivt godtagbart skäl för avskedande.

Avslutningsvis framhöll emellertid AD, att om den verksamhet som ett politiskt ytterlighetsparti bedriver visar sig ta sådana uttryck, att verksamheten med hänsyn till det politiska och militära läget utgör en påtaglig fara för landets säkerhet, så måste enbart ett aktivt medlemskap i partiet kunna bedömas som ett objektivt godtagbart skäl för avskedande från en befattning av det slag som D. innehade.

Här kan också kort redovisas ett mål där en civilanställd förrådsman inom försvarsmakten, Carl-Erik Sandberg, förde talan i anledning av att han blivit omplacerad som ett resultat av utfall vid personalkontroll. Såväl tingsrätten som AD avslog Sandbergs yrkande om att omplaceringen skulle förklaras ogiltig (AD 1986:27). I AD gjorde Sandberg, i motsats till vid tingsrätten, inte gällande att omplaceringen av honom inneburit en så ingripande åtgärd i hans arbets- och anställningsförhållanden att staten av den anledningen skulle haft att visa på godtagbara skäl för åtgärden. Omplaceringen var alltså ostridigt ett arbetsledningsbeslut som normalt sett inte skulle kunna prövas av domstol. I stället hävdade Sandberg i AD att arbetsgivaren i detta fall ändå var skyldig att föra fram godtagbara skäl för omplaceringen med hänsyn till att den bottnade i en säkerhetsbedömning. AD godtog inte Sandbergs uppfattning. Inte heller fann AD att handläggningen stred mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Slutligen skall refereras ett mål rörande en person, J., som blivit uppsagd från DAFA, en statlig dataservicebyrå som drivs i aktiebolagsform. Anledningen till uppsägnigen var uppgifter om J. som lämnats ut från RPS vid personalkontroll. J. fick dock aldrig del av uppgifterna, och inte heller åberopades de av arbetsgivaren i domstol när J. förde talan där med yrkande om att uppsägningen skulle förklaras ogiltig. Tingsrätten fann att frågan om det förelåg saklig grund för uppsägning skulle bedömas enligt lagen om anställningsskydd på vanligt sätt, varvid bevisbördan vilade på arbetsgivaren. Denne hade inte förebringat några omständigheter i sak som tingsrätten kunde lägga till grund för prövningen. Tingsrätten biföll därför J:s talan (dom den 23 september 1987). AD gick, efter överklagande, i princip på samma linje som tingsrätten (dom nr. 42/89 den 5 april 1989).

5. Europakonventionen

Personalkontrollen berör områden, på vilka Sverige har iklätt sig folkrättsliga förpliktelser genom anslutning till vissa internationella konventioner. Av särskilt intresse är den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Samtliga medlemsstater i Europarådet har anslutit sig till konventionen. Efterlevnaden övervakas av en särskild kommission och en domstol, Europadomstolen, som bl.a. har befogenhet att döma ut skadestånd till en enskild som drabbats genom att en stat inte har uppfyllt sina konventionsförpliktelser. En dom av domstolen om att det föreligger ett brott mot konventionen är bindande för den stat som domen riktar sig emot.

Europakonventionen innehåller inga regler som direkt tar sikte på personalkontroll. Däremot kan andra regler i konventionen, t.ex. om skydd för privatlivet, ha betydelse även på det området.

Den svenska personalkontrollen har prövats av Europadomstolen i ett mål mellan den svenske medborgaren *Torsten Leander* och den svenska staten (mål 10/1985/96/144). Leander hade väckt talan mot Sverige på grund av att han blivit avskedad från ett vikariat som snickare vid marinmuseet i Karlskrona och blivit förbigången då tjänsten skulle tillsättas fast. Bakgrunden till detta var uppgifter som lämnats ut om Leander i samband med personalkontroll och som Leander aldrig fått ta del av.

I dom den 26 mars 1987 prövade Europadomstolen om den svenska staten brutit mot någon av tre artiklar i konventionen, nämligen om skydd för privatlivet (artikel 8), rätt till yttrandefrihet (artikel 10) och rätt att föra talan inför inhemsk myndighet (artikel 13).

Domstolen fann att Leander i och för sig hade utsatts för ett intrång i de rättigheter i fråga om privatlivet som tillförsäkrades i artikel 8 genom att uppgifter om hans privatliv hade registrerats och lämnats ut och genom att han inte hade fått tillfälle att bemöta uppgifterna. Intrånget hade dock varit berättigat enligt konventionen med hänsyn bl.a. till att personalkontrollen fyllde ett legitimt ändamål och att intrånget skett i enlighet med vad som var stadgat i "lag". Domstolen tog också hänsyn till att det fanns garantier mot missbruk av personalkontrollen, bl.a. genom övervakning av kontrollsystemet från JK, JO och riksdagens justitieutskott. Något brott mot artikel 8 förelåg därför inte enligt domstolen. Inte heller förelåg något brott mot artikel 10 eftersom det inte hade förekommit något intrång i Leanders yttrandefrihet eller hans rätt att ta emot information.

I artikel 13 sägs att envar, vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts, skall äga effektiv möjlighet att tala härå inför en inhemsk myndighet. Därmed skulle enligt domstolen i detta fall förstås en talerätt som var så effektiv som möjligt med hänsyn till det begränsade utrymme till omprövning som finns inbyggt i varje system med hemlig kontroll av personer som kommer i fråga för tjänster av betydelse från säkerhetssynpunkt. Enligt domstolens mening erbjöd den svenska lagen för Leanders del fyra talemöjligheter, som sammantagna uppfyllde kravet på talemöjlighet i artikel 13, nämligen

- att till regeringen överklaga ett avslag på tjänsteansökan,

- att begära hos RPS enligt TF att få ta del av registeruppgifterna om honom och, vid avslag, överklaga till förvaltningsdomstol,

- klagomål hos JK samt

- klagomål hos JO.

Sammanfattningsvis fann domstolen att ingen av de anförda artiklarna i Europakonventionen hade överträtts av den svenska staten. Tre ledamöter var dock delvis skiljaktiga och menade att brott mot konventionen förelåg.

Ett liknande mål (ansökan nr 11287/84) har därefter prövats av kommissionen och avgjorts genom ett beslut där den 8 februari 1988. I målet hade en svensk medborgare, *Carl-Erik Sandberg*, väckt talan mot den svenska staten i anledning av att han blivit förflyttad till en annan befattning på sin arbetsplats som ett resultat av utfallet vid personalkontroll (jfr avsnitt 4 ovan). Kommissionen avvisade Sandbergs talan såsom ogrundad, och målet kom alltså inte upp i domstolen.

I sitt beslut hänvisade kommissionen till domen i Leander-målet när det gällde eventuellt brott mot reglerna om talemöjlighet i artikel 13. Vidare anförde kommissionen såsom en särskilt viktig omständighet att Sandberg haft möjlighet att väcka talan i tvistemål mot staten för att få tillbaka den befattning som han flyttats från och att han haft möjlighet att överklaga tingsrättens dom till AD. Visserligen hade Sandberg inte haft rätt att föra talan mot själva beslutet av RPS att lämna ut register-uppgifter om honom vid personalkontrollen. Det innebar dock inte att de talemöjligheter som stått honom till buds inte sammantagna uppfyllt kravet på effektiv talemöjlighet enligt artikel 13.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]
Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattning av fåmansföretag. [2]
Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
Två nya treåriga linjer. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.