

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Mot bakgrund av bl.a. mordet på utrikesminister Anna Lindh beslutade regeringen den 23 oktober 2003 att bemyndiga chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag f.d. justitiekanslern Hans Regner som särskild utredare.

Till sekreterare förordnades den 18 december 2003 hovrättsrådet Petra Lundh.

Utredningen har antagit namnet Personskyddsutredningen.

Härmed överlämnas betänkandet Personskyddet för den centrala statsledningen (SOU 2004:108). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i oktober 2004

Hans Regner

Petra Lundh

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	23
Författningsförslag	37
1. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkes- verksamhet på hälso- och sjukvårdens område	37
2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning	39
3. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt	40
4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder	41
1 Mitt uppdrag och hur arbetet bedrivits	43
1.1 Direktiven.....	43
1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits	44
1.3 Den fortsatta framställningen	46
2 En historisk tillbakablick	49
2.1 Personskyddsverksamheten i Sverige fram till mordet på Olof Palme	49
2.2 Utredningar rörande personskyddsverksamheten efter mordet på Olof Palme	50

2.2.1	Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme, Del 1 (SOU 1987:14).....	50
2.2.2	Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18) ...	51
2.2.3	Länspolismästaren Nils E. Åhmanssons utredning om polisens verksamhet vid särskilda händelser, december 1987 (Ju dnr 87-2685).....	53
2.2.4	SÄPO-kommitténs delbetänkande SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16).....	55
2.2.5	Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme (SOU 1989:1)	57
2.2.6	Interna utredningar	57
3	Rättslig reglering av betydelse.....	61
3.1	Polislagen (1984:387)	61
3.2	Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.....	63
3.3	Förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen, m.m.	63
3.4	Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (FAP-artikel 224-2, RPSFS 1994:8)	65
3.5	Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. (FAP-artikel 403-3, RPSFS 1999:10).....	67
3.6	Lagen (1974:191) om bevakningsföretag, m.m.	68
4	Dagens personskyddsverksamhet.....	69
4.1	Säkerhetspolisens organisation.....	69
4.1.1	Ledningen	69
4.1.2	De operativa huvudenheterna	70

4.2	Säkerhetspolisens hotbildsfunktion.....	71
4.2.1	Hotbildsfunktionens organisation	71
4.2.2	Hotbildsfunktionens verksamhet	72
4.3	Säkerhetspolisens personskyddsrotel	79
4.3.1	Personskyddsrotelns organisation.....	79
4.3.2	Personskyddsrotelns verksamhet	80
4.4	Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsrotel.....	85
4.4.1	Säkerhetsskyddsrotelns organisation	85
4.4.2	Säkerhetsskyddsrotelns verksamhet avseende den centrala statsledningen	85
4.5	Samverkan med andra organ och myndigheter	87
4.5.1	Regeringskansliet	87
4.5.2	Riksdagen	94
4.5.3	Kungliga Hovstaterna och Staberna	97
4.5.4	Polismyndigheterna.....	99
4.5.5	Samverkan med övriga myndigheter och institutioner	103
4.6	Förhållandet till enskilda skyddspersoner.....	103
4.6.1	Information i samband med tillträdet	104
4.6.2	Kontakter efter tillträdet.....	104
5	Personskyddsverksamheten i några andra länder	107
5.1	Inledning.....	107
5.2	Danmark.....	108
5.2.1	Analys- och utvecklingsavdelningen	108
5.2.2	Säkerhetsavdelningen	112
5.3	Finland.....	113
5.3.1	Säkerhetsbyrån.....	114
5.3.2	Säkerhetsenheten för republikens president.....	117
5.4	Nederländerna.....	118
5.4.1	Nationella bevaknings- och skyddsamordnaren – NCBB.....	119
5.4.2	Underrättelse- och säkerhetstjänsten – AIVD	123
5.5	Norge.....	127
5.5.1	Enheten för säkerhetsanalys	128
5.5.2	Oslo politidistrikts livvaktverksamhet	132

5.6	Storbritannien.....	132
5.6.1	Home Office	133
5.6.2	Joint Terrorism Analysis Centre	134
5.6.3	Metropolitan Police	135
5.7	Tyskland.....	138
5.7.1	Kort om polisorganisationen.....	138
5.7.2	BKA:s personskyddsverksamhet	139
6	Personskyddet för utrikesminister Anna Lindh under den närmaste tiden före mordet	145
6.1	Mordet på utrikesminister Anna Lindh	145
6.2	Det rättsliga efterspelet.....	145
6.3	Personskyddet av Anna Lindh under tiden juni-september 2003.....	146
6.4	Anna Lindhs planerade program den 10 september 2003....	148
6.5	Säkerhetspolisens bedömning av hotbilden mot Anna Lindh vid tidpunkten för mordet	149
6.5.1	Upprättade hotbilda-bedömningar.....	149
6.5.2	Säkerhetspolisens muntliga redovisning av hotbilden	152
6.6	Framförda synpunkter på Säkerhetspolisens hotbilda-bedömning	153
6.6.1	Synpunkter av medarbetare till Anna Lindh	153
6.6.2	Synpunkter av andra	155
6.6.3	Säkerhetspolisens bemötande av kritiken.....	155
7	Mina slutsatser och förslag	157
7.1	Inledning.....	157
7.2	Några utgångspunkter för mina överväganden	159
7.2.1	Bör begreppet den centrala statsledningen vidgas?.....	160
7.2.2	Bör personskydd vara obligatoriskt för vissa skyddspersoner?	161
7.2.3	Vilka intressen skall styra personskyddet?.....	162
7.2.4	Vilka hot bör förebyggas?	163

7.2.5	Bör personskydd fortfarande bygga på hotbilda- bedömningar?	164
7.3	Min bedömning av nuvarande ordning.....	165
7.3.1	Hotbilda- bedömningarna	165
7.3.2	Underlaget för Säkerhetspolisens bedömningar.....	168
7.3.3	Samspelet mellan Säkerhetspolisen och övriga polismyndigheter	171
7.4	Min bedömning av hur personskyddssystemet tillämpats i samband med mordet på Anna Lindh	173
7.5	Mina förslag.....	177
7.5.1	En förändrad hotbilda- bedömning.....	177
7.5.2	Bör hotbilda- arbetet ske inom kontraterro- rismroteln?.....	185
7.5.3	Information från Regeringskansliet, riksdagen och hovet.....	187
7.5.4	Information från den öppna polisen.....	194
7.5.5	Annat informationsinhämtande.....	196
7.5.6	Informationen från Säkerhetspolisen till statsråden och andra skydds- personer.....	204
7.5.7	Dimensioneringen av livvaktsskyddet.....	206
7.5.8	Den öppna polisens medverkan i personskyddet	208
7.5.9	Statsrådets resor med statsråds- bilar.....	213
7.6	Resursfrågor	214
8	Konsekvenser.....	219
8.1	Bakgrund	219
8.2	Kostnadskonsekvenser	219
8.3	Konsekvenser i övrigt	221
9	Författningskommentar	223
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område	223
9.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning.....	224

9.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt	224
9.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.....	225

BILAGOR

1.	Utredningens direktiv	227
2.	Personer som jag sammanträffat med under utrednings- arbetet	233

Sammanfattning

Uppdraget och genomförandet

Som särskild utredningsman har jag haft i uppgift att genomföra en utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen. I uppdraget har ingått att göra en kartläggning och analys av regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen i vårt land, att undersöka hur systemet för personskydd har tillämpats i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh och att studera hur personskyddet för den centrala statsledningen är ordnat i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska och vissa länder inom EU. I uppdraget har också ingått att överväga om det finns behov av förändringar av personskyddssystemet och att i så fall lämna förslag till sådana förändringar.

För att inhämta information har jag under mitt utredningsarbete sammanträffat med knappt 100 personer. Jag har företagit resor till Säkerhetspolisens motsvarighet i Berlin, Haag, Helsingfors, Köpenhamn, London och Oslo. Jag har vidare gått igenom ett stort antal akter och andra handlingar hos Säkerhetspolisen. Jag har också tagit del av annan dokumentation såsom domar, offentliga utredningar, beteendevetenskapliga rapporter och en undersökning av Secret Service.

Jag har bl.a. mot bakgrund av den allmänna debatt som förts om personskyddsverksamheten efter mordet på Anna Lindh strävat efter att kunna lämna en öppen redovisning av nuvarande personskyddssystem och mina överväganden. Säkerhetspolisens verksamhet på bl.a. personskyddsområdet kringgärdas emellertid av särskilda sekretessregler. Jag har i betänkandet försökt finna en rimlig balans mellan sekretesskravet och intresset av öppenhet.

Några utgångspunkter för mina överväganden

Begreppet personskydd omfattar både tekniska åtgärder för att förbättra säkerheten för en person samt personella insatser av polis för att avslöja och förhindra angrepp på personen. Tekniska åtgärder kan avse installationer av särskilda låsanordningar, tillhandahållande av larmtelefoner etc. Personella insatser kan ha formen av livvaktsskydd, annat skydd i form av bevakning, t.ex. platsbevakning eller färdvägsbevakning samt skyddsspaning.

Till den centrala statsledningen hänförs enligt gällande ordning statschefen, riksdagen inklusive talmannen och riksdagens ledamöter, regeringen och dess ledamöter samt statssekreterarna och kabinetssekreteraren.

Säkerhetspolisen har det huvudsakliga ansvaret för personskyddet av den centrala statsledningen och svarar bl.a. för livvaktsskydd och tekniska skyddsåtgärder. Polismyndigheterna ute i landet svarar för platsbevakning, färdvägsbevakning m.m.

Jag har inför mina överväganden haft följande utgångspunkter.

- Jag anser inte att det i mitt uppdrag ingår att göra någon allmän översyn av huruvida begreppet den centrala statsledningen bör vidgas till att omfatta även andra personer än de som omfattas med dagens ordning. Jag föreslår dock att partiledare i riksdagspartierna inkluderas i begreppet den centrala statsledningen även om de inte är ledamöter i riksdagen.
- En fråga som har ställts många gånger efter mordet på statsminister Olof Palme är om inte det bör vara obligatoriskt för vissa skyddspersoner att ha personskydd. Jag anser, i likhet med flera tidigare utredningar, att den person som är aktuell för skyddsåtgärder själv måste få avgöra om skyddet skall sättas in och i vilken omfattning det skall ske.
- En annan fråga är vilka intressen som skall styra personskyddet. Som utgångspunkt anser jag att det bör vara de speciella faror som är förknippade med uppdraget i den centrala statsledningen som bör vara motivet till personskydd. Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet bör inte sträcka sig längre än så. En annan sak är att den som behöver personskydd på grund av sitt uppdrag måste skyddas mot också andra risker.
- Enligt min mening måste personskyddsfrågor bedömas inte bara utifrån kända hot utan även med utgångspunkt i risken för oför-

utsebara händelser. En viktig faktor i sammanhanget är att många i den centrala statsledningen exponeras i massmedierna. De blir därigenom väl kända och känns lätt igen när de rör sig ute i samhället.

- Jag anser att personskyddsåtgärder även i fortsättningen måste bygga på en bedömning av riskerna för angrepp både i form av mer långsiktiga hotbilder, s.k. taktiska hotbilsbedömningar och särskilda analyser inför olika händelser och engagemang, s.k. operativa hotbilsbedömningar.

Min bedömning av nuvarande ordning

Hotbilsbedömningarna

Säkerhetspolisen förmår att på ett tillfredsställande sätt bedöma kända hot och risker.

En nackdel med dagens hotbilsbedömningar är att man genom att utgå från kända hot utesluter eller förbiser att det kan finnas okända eller latent hot och risker.

En annan svaghet med de långsiktiga hotbilsbedömningarna var tidigare att individuella bedömningar normalt bara upprättades avseende kungen och statsministern. Övriga – statsråd, riksdagens talman, partiledare i riksdagen m.fl. – omfattades av en hotbilsbedömning som upprättades generellt för riksdagen som helhet.

En brist med dagens hotbilsbedömningar är vidare att de bara uppdateras var sjätte månad såvida inte några särskilda omständigheter motiverar att hotbilden övervägs på nytt under mellantiden.

Underlaget för Säkerhetspolisens bedömningar

Informationen i de engagemangslistor för statsråden som Regeringskansliet regelbundet översänder till Säkerhetspolisen ger inte tillräckligt underlag för bedömningarna av om, och i så fall vilka, personskyddsåtgärder som skall sättas in. Ett särskilt problem är att uppgifter om ändringar i engagemangen ofta når Säkerhetspolisen i ett sent skede och ibland först då engagemanget redan ägt rum. Det förefaller också som Regeringskansliets rutiner för översändande av engagemangslistor inte är enhetliga.

Enhetliga rutiner synes vidare saknas för Regeringskansliets hantering av hotbrev och andra meddelanden som kan vara av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedomningar.

Regeringskansliet förefaller inte annat än undantagsvis rapportera incidenter m.m. som inträffar under statsrådets möten utanför departementen.

En annan brist är att Regeringskansliet normalt inte underrättar Säkerhetspolisen om olika kontroversiella frågor som är aktuella inom ett departement och som kan öka riskerna för det ansvariga statsrådet.

Information av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedomningar synes bara i blygsam omfattning komma från polismyndigheterna i landet.

Jag ser det vidare som en brist att Säkerhetspolisen på grund av gällande sekretessregler inte ens på förfrågan kan få vissa väsentliga uppgifter från sjukvården och kriminalvården och att det generellt sett tycks saknas förutsättningar för ett närmare samarbete mellan Säkerhetspolisen och berörda myndigheter.

Samspelet mellan Säkerhetspolisen och övriga polismyndigheter

I dag leder Säkerhetspolisen närskyddet – främst livvaktsskyddet – och polismyndigheten på aktuell ort det s.k. distansskyddet – huvudsakligen platsbevakning vid arrangemang där statsråden m.fl. medverkar. Från flera skyddspersoner har framförts kritiska synpunkter på distansskyddet medan man generellt tycks vara nöjd med livvakterna och deras agerande.

Jag anser, i likhet med andra utredningar, att det när det gäller personskyddsverksamheten finns en gråzon i fråga om ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och övriga polismyndigheter. Som jag tolkar gällande regelsystem finns det också en diskrepans mellan å ena sidan instruktionerna för Rikspolisstyrelsen och Säkerhetspolisen och å andra sidan Rikspolisstyrelsens föreskrifter på området.

En annan brist är att det inte finns något system för återrapportering från den lokala polismyndigheten till Säkerhetspolisen om hur distansskyddet fungerat i de enskilda fallen.

Min bedömning av hur personskyddssystemet tillämpats i samband med mordet på utrikesminister Anna Lindh

Säkerhetspolisens rutiner för upprättande av s.k. taktiska hotbilda-bedömningar var vid tidpunkten för mordet inte bra. De upprättades alltför sällan och var för statsrådets del alltför generella. Jag har dock inte underlag för att påstå att hotbilda-bedömningen avseende Anna Lindh skulle ha blivit en annan om en särskild taktisk hotbild upprättats i nära anslutning till mordet. Tvärtom har jag inte funnit några uppgifter som skulle kunna tyda på att det under den närmaste tiden före mordet fanns några kända hot riktade mot Anna Lindh.

Min genomgång av listorna på hennes engagemang som avser tiden då mordet skedde illustrerar väl de brister som jag påtalat i annat sammanhang. Även om informationen från Regeringskansliet hade varit tydligare och mer detaljerad är jag dock övertygad om att Säkerhetspolisen med hänsyn till omständigheterna inte skulle ha haft anledning att göra någon annan bedömning av Anna Lindhs behov av personskydd än den som faktiskt gjordes.

Säkerhetspolisen utgick vid sin hotbilda-bedömning från kända hot i enlighet med de föreskrifter och allmänna råd som Rikspolisstyrelsen utfärdat i FAP (Föreskrifter och Allmänna råd – Polisen). Hade Säkerhetspolisen även tagit hänsyn till eventuella eller latent hot hade hotbilden avseende Anna Lindh med hänsyn till den exponering hon var utsatt för sannolikt sett annorlunda ut. Mot bakgrund av gällande regelverk finner jag emellertid inte anledning att rikta kritik mot Säkerhetspolisen för att den vid sin bedömning inte tog sådan hänsyn. En fråga som dock förtjänar att ställas är om inte författningen borde ha ändrats redan vid denna tid.

Medarbetare till Anna Lindh har framfört viss kritik mot Säkerhetspolisens personskydd av henne. Uppgifterna har bemötts av Säkerhetspolisen. Jag har i avsaknad av närmare dokumentation, framför allt hos Säkerhetspolisen, ingen möjlighet att i efterhand utreda vad som faktiskt inträffat vid de händelser som kritiken rör. Jag kan dock konstatera att händelserna verkar ha uppfattats på skilda sätt. Jag kan vidare konstatera att distansskyddet i form av platsbevakning i flera fall tycks ha fallerat och att Säkerhetspolisen inte fått kännedom härom genom kontakter med den lokala polisen.

Mina förslag

En förändrad hotbilda-bedömning

Jag anser det angeläget att man skapar en ordning som innebär att inte bara kända hot utan också eventuella eller latenta hot kan motverkas. Jag ser inte ett utökat informationsinhämtande riktat mot potentiella våldsutövare som en framkomlig väg. Inte heller anser jag att personskydd generellt sett bör ges åt ett betydligt större antal personer eller att skyddsåtgärder bör vara beroende av vissa personers funktioner i den centrala statsledningen. I stället bör kategorierna för dagens hotbilda-bedömningar – internationell terrorism, inhemsk extremism, annan opinionsyttring, mental störning och överförd hotbild – kompletteras med en ny kategori bedömningar som knyter an till skyddspersonens situation. Grundinställningen bör vara att det alltid föreligger en viss men låg risk för att latenta eller eventuella hot skall realiseras. Skyddspersonens situation kan dock medföra att risken är högre eller t.o.m. mycket högre. Många faktorer kan påverka hotbilda-bedömningen. Några exempel är i vilken utsträckning personen exponeras i massmedierna, hur medierna skildrar personen, om personen framstår som kontroversiell eller företräder en åsikt som många tar avstånd från eller om personen, exempelvis ett statsråd, är ansvarig för ett förslag som väcker starka känslor bland allmänheten. En hotbilda-bedömning som den föreslagna ger enligt min mening utrymme för ett mera flexibelt personskydd där insatserna kan anpassas till vad de aktuella förhållandena faktiskt kräver.

Den nuvarande beteckningen ”mental störning” som en kategori för hotbilda-bedömningar är missvisande och bör ändras till den mera adekvata benämningen ”hot som kan knytas till enskilda personer”.

Den taktiska hotbilden bör alltid bedömas separat för statschefen, statsministern, de övriga statsråden, talmannen och partiledarna. För övriga bör särskilda hotbilda-bedömningar göras när det är motiverat på grund av omständigheterna.

Säkerhetspolisen bör ompröva de taktiska hotbilderna mer kontinuerligt än var sjätte månad.

Grunderna för hotbilda-bedömningen bör även fortsättningsvis kunna regleras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (FAP).

Bör hotbildsarbetet ske inom kontraterrorismroteln?

Jag föreslår att hotbildsfunktionen inte längre skall ingå i kontraterrorismroteln utan i stället bli en egen rotel.

För arbetet med hotbilda-bedomningarna anlitar Säkerhetspolisen experter, framför allt inom psykologin. Jag anser det angeläget att Säkerhetspolisen tar hjälp av experter också på andra områden. Jag anser det vidare viktigt att Säkerhetspolisen etablerar kontakt med universitets- och högskolevärlden så att de senaste rönen inom bl.a. beteendevetenskap kan tas till vara.

Information från Regeringskansliet, riksdagen och hovet

Information om skyddspersonernas planerade program

Jag ställer mig i allt väsentligt bakom att engagemangslistorna för statsråden bör innehålla information i enlighet med en förteckning som Säkerhetspolisen presenterade för Regeringskansliet våren 2004. Det är viktigt att Regeringskansliet genom tydligare riktlinjer samt bättre och regelbunden uppföljning skapar enhetliga rutiner för vilken information som skall lämnas till Säkerhetspolisen och hur detta praktiskt skall gå till. Vid utarbetandet av riktlinjerna bör Säkerhetspolisens önskemål tillmätas avgörande betydelse. Regeringskansliet och Säkerhetspolisen bör ha en kontinuerlig dialog rörande rutinerna kring engagemangslistorna.

Ändringar med kort varsel i statsrådets program kan medföra problem. Det är naturligtvis omöjligt att binda statsråden vid program som en gång bestämts. Ett sätt att i vart fall delvis komma till rätta med problemet är att förbättra och fördjupa kontakterna mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen.

Med den förändrade hotbilda-bedomning som jag föreslår kommer riksdagen i utökad omfattning att behöva lämna uppgifter om partiledarnas planerade program. Uppgiftslämnandet bör ankomma på säkerhetschefen i riksdagen. Partikanslierna i riksdagen, som är de som har tillgång till relevanta uppgifter, har förklarat sig villiga att medverka till att informationen lämnas till säkerhetschefen. Viktigt är att partikanslierna och säkerhetschefen i samråd försöker finna fungerande rutiner för hur programändringar skall kunna komma till Säkerhetspolisens kännedom.

Information om inkomna hotbrev m.m.

Regeringskansliet bör strama upp sina rutiner avseende inkomna hot. Klara riktlinjer behöver utformas rörande vad som skall skickas till Säkerhetspolisen och i vilken ordning det skall ske. Riktlinjerna bör utarbetas efter samråd med Säkerhetspolisen.

En typ av information som kan vara av betydelse för hotbilsbedömningen och som jag anser att Regeringskansliet bör vidarebefordra till Säkerhetspolisen är brev och andra meddelanden som, utan att innehålla direkta hot, ger uttryck för en avog eller egenomlig inställning till statsrådet eller de sakfrågor som han eller hon ansvarar för.

Information om inträffade incidenter

Jag anser det angeläget att Regeringskansliet skapar rapporteringsrutiner för incidenter som inträffar utanför Regeringskansliets lokaler, exempelvis då ett statsråd deltar i ett möte på stan, och som kan vara av betydelse för Säkerhetspolisens personskyddsarbete.

Information om kontroversiella frågor

Jag föreslår att Regeringskansliet förser Säkerhetspolisen med uppgifter rörande frågor som allmänheten uppfattar som kontroversiella.

Kontroversiella frågor kan också drivas av enskilda riksdagsledamöter eller ett riksdagsparti som inte har regeringsmakten. Riksdagens säkerhetschef har uppgett att han är beredd att kontinuerligt förse Säkerhetspolisen med sådan information.

Andra åtgärder för att förbättra Regeringskansliets information till Säkerhetspolisen

För att förstärka och förbättra Regeringskansliets information till Säkerhetspolisen föreslår jag att en tjänsteman vid Säkerhetspolisen placeras i Regeringskansliet. Denna person, som bör ha god kännedom om och erfarenhet av Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet, skall ha i uppgift att samordna kontakterna mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen.

Information från den öppna polisen

Jag föreslår att Säkerhetspolisen intensifierar sina ansträngningar att genom aktivt arbete försöka öka informationen från den öppna polisen.

Annat informationsinhämtande

Jag kan inte se några bärande skäl för varför Rättsmedicinalverket inte skall kunna lämna ut rättspsykiatriska undersökningar till Säkerhetspolisen när en domstol kan göra det i vissa fall. Jag föreslår därför att det i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning införs en bestämmelse om att en rättspsykiatrisk undersökning får lämnas ut när en polismyndighet begär det och det behövs för personskyddet för den centrala statsledningen. Sekretessen för rättspsykiatriska undersökningar kommer därmed att brytas för Säkerhetspolisens personskyddsarbete.

När det gäller den förhållandevis lilla grupp personer som gjort sig kända genom att allvarligt hota personer i den centrala statsledningen anser jag det befogat att Säkerhetspolisen kan få information från hälso- och sjukvården som är av direkt och avgörande betydelse för hotbilda-bedomningen. Jag föreslår därför att det i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område införs en bestämmelse om att hälso- och sjukvårdspersonal är skyldig att lämna ut sådana uppgifter som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av polismyndighet. Bestämmelsen kommer därmed att bryta tystnadsplikten för personal i både allmän och enskild tjänst.

På motsvarande sätt som från hälso- och sjukvården kan Säkerhetspolisen behöva få uppgifter från kriminalvården. Jag föreslår mot den bakgrunden att det i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt och i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder införs bestämmelser om att kriminalvården skall lämna Säkerhetspolisen uppgift om en intagens respektive den dömdes personliga förhållanden när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskyddet för den centrala statsledningen.

Information från Säkerhetspolisen till statsråden och andra skyddspersoner

Jag anser att informationsmöten mellan Säkerhetspolisen och skyddspersonerna och deras närmaste medarbetare bör hållas regelbundet och åtminstone en gång om året. Vilka av skyddspersonens medarbetare som bör delta i dessa möten måste ytterst vara en fråga som skyddspersonen får bestämma. Mötena bör ses som en fortgående dialog där Säkerhetspolisen bl.a. ger den säkerhets-skyddsinformation som bedöms nödvändig och informerar om hur aktuell hotbild ser ut och där skyddspersonen och skyddspersonens medarbetare kan framföra erfarenheter och synpunkter.

Dimensioneringen av livvaktsskyddet

Idag består livvaktsskydd av minst två livvakter. Enligt min mening finns det anledning för Säkerhetspolisen att överväga om inte livvaktsskyddet kan göras mer flexibelt och anpassat till den aktuella hotbilden och omständigheterna i övrigt. Att låta en skyddsperson åtföljas av endast en livvakt bör många gånger kunna vara en tillräcklig åtgärd särskilt om skyddet kompletteras genom åtgärder av den lokala polisen.

Den öppna polisens medverkan i personskyddet

Säkerhetspolisens respektive polismyndigheternas ansvar för personskyddet

Jag föreslår att Säkerhetspolisen med bindande verkan för polismyndigheterna skall kunna besluta när ett distansskydd skall ges och vilken form – platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och/eller eskort – detta skall ha. På så sätt förtydligas ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den lokala polisen. En sådan ansvarsfördelning står också i bättre överensstämmelse med bestämmelserna i instruktionerna för Rikspolisstyrelsen respektive Säkerhetspolisen än Rikspolisstyrelsens nu gällande föreskrifter och allmänna råd (FAP). Säkerhetspolisens beslut skall ses som en miniminivå för distansskyddet. Det är sedan den lokala polisen som skall avgöra om ytterligare åtgärder behövs samt ansvara för och operativt leda distansskyddet.

Jag föreslår vidare att Säkerhetspolisen i samband med att den bestämmer distansskyddsform också beslutar om medverkande polismän skall vara uniformerade och/eller civilklädda. Förslaget är föranlett av att det förekommit att civilklädda polismän deltagit i distansskyddsåtgärder utan att detta varit känt för livvakter, skyddspersonen och hans eller hennes medarbetare. När dessa poliser agerat har det skapat oro hos såväl livvakter som skyddspersonen med medarbetare.

Några frågor om polismyndigheternas deltagande i personskyddsinsatser

Jag förordar att Säkerhetspolisen och polismyndigheterna överväger hur samarbetet dem emellan kan fördjupas vid det praktiska genomförandet av personskyddsåtgärder. Jag föreslår också att det införs ett system för återrapportering från den lokala polisen till Säkerhetspolisen om hur distansskyddet fungerat under en insats. Med ett sådant system hade Säkerhetspolisen bl.a. fått information om tillfällena då poliser från polismyndigheten inte funnits på plats trots att Säkerhetspolisen och polismyndigheten kommit överens om detta.

När det gäller polisernas uppträdande i samband med genomförandet av distansskyddet anser jag att de poliser som deltar i sådan verksamhet bör ha fått vissa instruktioner om hur de bör agera och vad de särskilt bör tänka på.

Statsrådets resor med statsrådsbilar

För att ytterligare – utöver mina övriga förslag – förstärka och förbättra säkerheten för statsråden anser jag att de, oavsett hotbild, vid transporter bör undvika kollektiva färdmedel och i stället utnyttja statsrådsbil. Brukandet av statsrådsbil bör följaktligen inte medföra några skattemässiga konsekvenser för statsråden.

Resursfrågor

Med mina förslag kommer Säkerhetspolisen att behöva utöka livvaktstyrkan rejält. Hur många ytterligare livvakter som kommer

att krävas är i det närmaste omöjligt att svara på men ett minimiantal är 50 stycken.

Jag har övervägt om andra personer än de som genomgått fullständig polisutbildningen skulle kunna anställas som livvakter men kommit fram till att detta inte är någon bra lösning. Livvakterna bör även i fortsättningen rekryteras bland poliser och dessa bör liksom i dag tjänstgöra hos Säkerhetspolisen på viss tid. En så stor rekrytering som nu behöver göras kan dock knappast ske på en gång utan den får ske etappvis i ett längre perspektiv.

Mina förslag medför även att personalen som arbetar med hotbilda-bedsömningar behöver utökas, att fler gruppchefer behövs och att administrationen behöver förstärkas.

Konsekvenser

Syftet med förslagen i detta betänkande är att säkerheten för personerna i den centrala statsledningen skall öka. Eftersom det alltså är vitala intressen som står på spel går det inte att på sedvanligt sätt väga ekonomiska för- och nackdelar mot varandra eller att föreslå en finansiering.

Säkerhetspolisens kostnader för löner, sociala avgifter, materiel och utbildning kan med mina förslag rent överslagsvis under en tvåårsperiod komma att öka med ca 80 milj. kr. Därtill kommer ökade utgifter för lokaler, kontorsutrustning m.m.

Vid en utbyggd personskyddsverksamhet ökar också polismyndighetens kostnader. Dessa kostnader bör i viss utsträckning kunna hanteras inom gällande ekonomiska ramar.

Kostnadsökningarna för Säkerhetspolisen och polisväsendet i övrigt torde dock endast i mycket ringa omfattning kunna finansieras inom ramen för nuvarande anslag. Särskilda medel måste därför anvisas.

Summary

My commission and the implementation of it

The Government has commissioned me to evaluate the system for personal protection for the central government in Sweden. Under the terms of my assignment I have been instructed to conduct a survey and analysis of the regulations and procedures for the personal protection of the central government, an examination of how the system of personal protection was applied in connection with the murder of Minister for Foreign Affairs Anna Lindh and a study of how the personal protection of the central government is organised in other countries that are comparable with Sweden, especially the Nordic countries and some EU countries. It has also been part of my task to consider whether any changes are needed in the system of personal protection and, if I find they are, to propose such changes.

In order to gather information I have met almost 100 people in the course of my work. I have visited counterparts of our secret service in Berlin, Copenhagen, the Hague, Helsinki, London and Oslo.

In addition, I have examined a large number of files and other documents held by the Swedish Security Service. I have also studied some other documentation such as judgments, reports of government commissions and inquiries, behavioural science reports and a study by the U.S. Secret Service.

Partly in view of the public debate on personal protection following the murder of Anna Lindh, I have sought to give an open account of the current system for personal protection and of my deliberations. However, special secrecy regulations circumscribe the activities of the Swedish Security Service in a number of areas, including personal protection. In this report I have tried to strike a reasonable balance between the demands of secrecy and the interest of openness.

Some starting points for my deliberations

The concept of personal protection covers both technical measures to improve security for a particular person and the use of personnel from the police to detect and prevent attacks on that person. Technical measures can include the installation of special locking devices, the provision of alarm telephones, etc. The use of personnel can take the form of bodyguard protection and protection in other forms, such as on-site surveillance and route surveillance as well as protective investigation.

Current rules class the Head of State, the Riksdag, including the Speaker and the Members of the Riksdag, the Cabinet and its members and State Secretaries as belonging to the central government.

The Swedish Security Service has the main responsibility for the personal protection of members of the central government and carries out bodyguard protection and technical protection. The police authorities around the country are responsible for on-site surveillance, route surveillance, etc.

In making my deliberations I have had the following starting points.

- I consider that it is not part of my task to carry out any general review of whether the concept of central government should be expanded to also include people other than those covered by current rules. However, I suggest that the leaders of the parties represented in the Riksdag are included in the concept of the central government even if they are not members of the Riksdag.
- One question that has been asked many times since the murder of Prime Minister Olof Palme is whether it should not be compulsory for certain members of the central government to have personal protection. I share the view taken by several previous inquiries that the individual for whom protective measures are being considered must personally have the final say as to whether and how much protection is to be provided.
- Another issue is what interests are to govern personal protection. I consider that the starting point should be that the special dangers associated with a position as member of the central government should be the motive for personal protection. The responsibility of the Swedish Security Service should extend no further than this. However, if a person is entitled to protection on

account of his or her position he or she must also be protected from other risks.

- In my view personal protection issues must be assessed not only on the basis of known threats but also in the light of the risk of unforeseeable events. An important factor in this context is that many members of the central government have considerable mass media exposure. This makes them well known and easy to recognise when they are in public.
- I consider that personal protection measures must continue to be based on an assessment of the risks of attack as regards both long-term risks (tactical assessments) and risks relating to certain events, engagements and so on (operational assessments).

My assessment of current system

Threat assessments

The Swedish Security Service is capable of satisfactorily assessing known threats and risks.

One disadvantage of threat assessments as carried out today is that, by starting from known threats, you exclude or overlook that there may be unknown or latent threats and risks.

Previously another weakness of long-term threat assessments was that individual assessments were only drawn up for the King and the Prime Minister. Other people – ministers, the Riksdag Speaker, the leaders of Riksdag parties, etc. – were only covered by a general threat assessment drawn up for the Riksdag as a whole.

It is also a shortcoming of current tactical threat assessments that they are only updated every six months unless special circumstances motivate a review of the threat picture in the intervening period.

Basis for assessments by the Swedish Security Service

The information in the lists of ministerial engagements regularly sent by the Government Offices to the Swedish Security Service is an insufficient basis for assessments of personal protection measures. A particular problem is that information on alterations of engagements often reaches the Swedish Security Service at a late

stage and sometimes when the engagement in question has already taken place. It also appears that procedures in the Government Offices for sending engagement lists are not uniform.

Moreover, there seems to be a lack of uniform procedures for the handling by the Government Offices of threatening letters and other messages that can be of importance for threat assessments by the Swedish Security Service.

The Government Offices appear only very rarely to report incidents, etc. that occur during Ministers' meetings outside the ministries.

Another shortcoming is that the Government Offices do not normally notify the Swedish Security Service of controversial issues currently handled in a ministry that can increase the risks for the responsible minister.

The Swedish Security Service seems only to receive a modest amount of information of importance for threat assessments from police authorities around the country.

In my view it is also a shortcoming that, on account of current secrecy regulations, the Swedish Security Service is not able, even on request, to obtain certain essential information from the health and medical services and the prison and probation authorities and that, in general, conditions for closer cooperation between the Swedish Security Service and the relevant authorities do not appear to exist.

The interaction between the Swedish Security Service and other police authorities

At present the Swedish Security Service is in charge of close protection measures – primarily bodyguard protection – and the relevant local police authority is in charge of distance protection – mainly on-site surveillance at events in which ministers and others take part. Several protected persons have made critical comments about distance protection, while there seems to be general satisfaction with the bodyguards and their performance.

I share the view taken by other inquiries that in the area of personal protection there is a grey zone concerning the division of responsibilities between the Swedish Security Service and other police authorities. According to my interpretation of the current system of regulations there is also a discrepancy between the

governmental regulations on the duties of the National Police Board and the Swedish Security Service, on the one hand, and the regulations in this area issued by the National Police Board, on the other.

Another shortcoming is that there is no report-back system from the local police authority to the Swedish Security Service on how distance protection has functioned in specific cases.

My assessment of the application of the personal protection system in connection with the murder of Minister for Foreign Affairs Anna Lindh

At the time of the murder of Anna Lindh, the procedures of the Swedish Security Service for drawing up tactical threat assessments were not good. These assessments were prepared far too rarely and, as in the case of ministers, they were too general. I have, however, no basis for stating that the threat assessment for Anna Lindh would have been different if a separate tactical threat picture had been drawn up close in time to the murder. On the contrary, I have found no information that might suggest the existence of any known threats to Anna Lindh in the period immediately before her murder.

My review of the lists of her engagements for the period when the murder took place well illustrate the shortcomings that I have drawn attention to in another context. However, even if the information from the Government Offices had been clearer and more detailed, I am convinced that, considering the circumstances, the Swedish Security Service would not have had reason to make a different assessment of Anna Lindh's need of personal protection than it actually did.

The Swedish Security Service based its threat assessment on known threats, in line with the rules and general advice issued by the National Police Board. If the Swedish Security Service had also taken account of any potential or latent threats, then the threat picture for Anna Lindh would probably have been very different given the level of exposure she was being subjected to. In the light of the relevant regulations I do not, however, find reason to criticise the Swedish Security Service because it did not take these considerations into account in its assessment. However, a question

that deserves to be asked is whether the rules should already have been altered at the time.

Associates of Anna Lindh have made some criticisms of the personal protection or rather lack of protection provided for her by the Swedish Security Service. The Swedish Security Service has rejected their opinions. Without more detailed documentation, especially within the Swedish Security Service, I have not been able to afterwards investigate what actually took place at the events covered by the criticism. I can, however, conclude that these events seem to have been perceived in different ways. I can also conclude that, on several occasions, distance protection in the form of outer surveillance seems to have failed and that the Swedish Security Service has not been made aware of this through its contacts with the local police.

My proposals

Changes to threat assessments

I consider it is urgent to establish a system to ensure that action will be taken to combat not only known threats but also potential and latent threats. I do not see increased information gathering concerning potentially violent individuals to be a feasible approach. Nor do I consider that personal protection should be provided generally for a considerably larger number of individuals or that protective measures should be dependent on the role certain individuals have in the central government. Instead the existing categories of threat assessments – terrorism, domestic extremism, other expressions of opinion, mental disorder and transferred threat picture – should be supplemented by a new category of assessments linked to the situation of the person concerned. The basic approach should be that there is always a certain, but low, risk of the realisation of latent or potential threats. The situation of the protected person may, however increase or even greatly increase this risk. Many factors can affect such a threat assessment. Some examples are the extent of media exposure to which a person is subjected, how media depict a person, whether the person appears to be controversial or to represent an opinion that many reject or whether the person, such as a minister, is responsible for a proposal that has aroused strong public feeling. In my view, a threat

assessment of the kind proposed provides scope for more flexible personal protection, where action can be geared to what is actually required in the particular circumstances.

The current term “mental disorder” as a category for threat assessments is misleading and should be changed to the more adequate term “threats that can be linked to individuals.”

A separate assessment should always be made of the tactical threat picture for the Head of State, the Prime Minister, other ministers, the Speaker and the party leaders. For others, separate threat assessments should be carried out when justified by the circumstances.

The Swedish Security Service should review the tactical threat pictures more continuously than every six months.

It should still be possible to regulate the grounds for threat assessment in the National Police Board’s regulations and general advice (FAP).

Should the counter-terrorism unit do threat picture work?

I propose that threat assessment should no longer be carried out by the counter-terrorism unit. Instead these tasks should be transferred to a new unit of its own.

In its work on threat assessments the Swedish Security Service uses experts, especially experts in psychology. I consider that it is urgent that the Swedish Security Service also obtains the assistance of experts in other areas. Moreover, I consider it is important that the Swedish Security Service establishes contact with the university and higher education community in order to draw on the most recent findings in behavioural science and other areas.

Information from the Government Offices, the Riksdag and the Royal Court

Information on the planned programmes of protected persons

In all essentials, I am in favour of ministerial engagement lists containing the information set out in a list that the Swedish Security Service presented to the Government Offices in the spring of 2004. It is important that the Government Offices use clearer guidelines and better and more regular follow-ups to establish

uniform procedures for what information must be supplied to the Swedish Security Service and how this is to be done in practice. When these guidelines are drawn up, decisive importance should be attached to the wishes of the Swedish Security Service. The Government Offices and the Swedish Security Service should have an ongoing dialogue on procedures relating to the engagement lists.

Short-notice alterations to ministers' programmes can lead to problems. Of course, it is impossible to tie ministers to a previously decided programme. One way of dealing with at least part of this problem is to improve and deepen contacts between the Government Offices and the Swedish Security Service.

With the changes I propose in threat assessment the Riksdag will have to provide more information about the planned programmes of party leaders. The Head of the Riksdag Security Department should be responsible for providing this information. The party secretariats in the Riksdag, which are the bodies with access to the relevant information, have stated that they are willing to assist in supplying this information to the Head of the Security Department. It is important that the party secretariats and the Head of the Security Department consult to try to develop functioning procedures for how the Swedish Security Service is to be made aware of programme changes.

Information on the receipt of threatening letters, etc.

The Government Offices should tighten up their procedures concerning threats received. Clear guidelines need to be designed about what to send to the Swedish Security Service and what procedure to use. These guidelines should be drawn up after consultations with the Swedish Security Service.

A type of information that can be of importance for threat assessment and that I consider should be passed on to the Swedish Security Service by the Government Offices consists of letters and other messages that, while not containing direct threats, express an prejudiced or peculiar attitude to a minister or to the issues that he or she is responsible for.

Information on incidents that have occurred

I consider that it is urgent for the Government Offices to establish reporting procedures for incidents that occur outside the premises of the Government Offices, such as when a minister takes part in an open-air meeting, and that can be of importance for personal protection work by the Swedish Security Service.

Information on controversial issues

I propose that the Government Offices supply the Swedish Security Service with information on issues viewed as controversial by the public.

Controversial issues can also be pursued by individual members of the Riksdag or by a Riksdag party that is not in government. The Head of the Riksdag Security Department has indicated that he is prepared to continually supply the Swedish Security Service with such information.

Other measures to improve information from the Government Offices to the Swedish Security Service

To augment and improve information from the Government Offices to the Swedish Security Service I propose that an official in the Swedish Security Service is stationed in the Government Offices. This person, who should have good knowledge and experience of the Swedish Security Service's personal protection work, will be tasked with coordinating contacts between the Government Offices and the Swedish Security Service.

Information from the regular police service

I propose that the Swedish Security Service intensifies its efforts in working actively to increase the flow of information from the regular police service.

Gathering other information

I cannot see any solid reasons why the National Board of Forensic Medicine should not be able to release forensic psychiatric examinations to the Swedish Security Service when a court is able to do so under certain circumstances. I therefore propose that the Governmental Regulation on Forensic Psychiatric Examinations should be amended to permit the release of a forensic psychiatric examination when requested by a police authority and needed for the personal protection of members of the central government. This means that secrecy for forensic psychiatric examinations will be broken for the personal protection work of the Swedish Security Service.

When it comes to the relatively small number of people who have become known for making serious threats against people in the central government, I consider that it is appropriate for the Swedish Security Service to be able to obtain information from the health and medical services that is of direct and decisive importance for their threat assessment. I therefore propose that the Act on the Exercise of Health- and Medical professions is amended to require personnel in the health and medical services to release information needed in work for the personal protection of members of the central government if the information is requested by a police authority in a particular case. This provision will break professional secrecy for staff in both public and private employment.

The Swedish Security Service may need information from the prison and probation authorities in the same way as from the health and medical services. In view of this I propose that the governmental regulations on the execution of prison sentences and the execution of probation sentences are amended to require the prison and probation authorities to release to the Swedish Security Service information about the personal circumstances of a convicted person when the Swedish Security Service requests this in a specific case and the information is needed for the personal protection of members of the central government.

Information from the Swedish Security Service to ministers and other protected persons

I consider that information meetings between the Swedish Security Service and protected persons and their closest associates should be held regularly and at least once a year. Ultimately it must be up to protected persons to decide which of their associates should take part in these meetings. The meetings should be seen as an ongoing dialogue where the Swedish Security Service provides the security protection information considered necessary along with information on the current threat picture and where the protected person and this person's associates are able to present their views and experiences.

Dimensioning of bodyguard protection

Today bodyguard protection consists of at least two bodyguards. In my view there is reason for the Swedish Security Service to consider whether bodyguard protection can not be made more flexible and be geared more to the current threat picture and to other circumstances. In many instances, it ought to be sufficient for a protected person to be accompanied by a single bodyguard, especially if this protection is supplemented by measures taken by the local police.

Participation of the regular police in personal protection actions

Responsibility of the Swedish Security Service and the police authorities for personal protection

I propose that the Swedish Security Service should be able to take decisions, binding for police authorities, on when distance protection must be provided and what form – on-site surveillance, hotel surveillance, route surveillance and/or an escort – it must take. This will clarify the division of responsibility between the Swedish Security Service and the local police. Such a division of responsibility is also more consistent with the provisions in the governmental regulations on the duties of the National Police Board and the Swedish Security Service than are current regulations and general advice issued by National police Board. The decision of

the Security Service shall be seen as establishing a minimum level for the distance protection. It then is a matter for the local police authority to implement the decision and decide if further measures should be taken as well as to lead the operations.

I also propose that, in connection with its decision on the form of distance protection, the Swedish Security Service should also decide whether the policemen involved will be in uniform and/or in plain clothes. The reason for this proposal is that police officers in plain clothes have taken part in distance protection measures without the knowledge of bodyguards, the protected person or his or her associates. When these police officers have taken action, this has disconcerted for both bodyguards and the protected person and his or her associates.

Some questions concerning the participation of police authorities in personal protection actions

I recommend that the Swedish Security Service and the police authorities consider how their cooperation can be deepened in the practical realisation of personal protection measures. I also propose the introduction of a report-back system from the local police to the Swedish Security Service on how distance protection has functioned during an action. With such a system the Swedish Security Service would, for instance, have received information about the occasions when the police were not in place even though the Swedish Security Service and the police authority had agreed they would be.

As regards the conduct of the local police in connection with the provision of distance protection I consider that the police officers who take part in such work should have been given instructions on how they should act and what they should especially bear in mind.

Ministers' trips in ministerial cars

In order to further reinforce and improve security for ministers, over and above my other proposals, I consider that, whatever the threat picture, they should avoid public transport and should, instead, use a ministerial car. Consequently the use of a ministerial car should not result in any tax liability for ministers.

Resources

With my proposals the Swedish Security Service will need to make a substantial increase in its bodyguard force. It is almost impossible to say how many additional bodyguards will be required, but the minimum number is around 50.

I have considered whether people other than those who have completed full police training should be eligible for employment as bodyguards but have decided that this is not a good solution. Bodyguards should continue to be recruited from the police and, like today, they should be assigned to the Swedish Security Service for a fixed period. However, recruitment on the scale now required can hardly be achieved immediately and will have to take place in a phased manner over the longer term.

My proposals will also result in a need to increase the number of people working on threat assessments, in a need to recruit more group supervisors and in a need to reinforce administration.

Consequences

The purpose of the proposals in this report is to increase security for persons in the central government. As vital interests thus are at stake it is not possible to weigh the financial advantages and disadvantages or to propose a means of financing increased costs.

With my proposals the Swedish Security Service's cost for salaries, social insurance contributions, materiel and training can, at a very rough estimate, be expected to increase by SEK 80 million over a two-year period. In addition, there will be increased expenditure for premises, office equipment, etc. The costs for the participation of the local police authorities will also rise.

It will probably only be possible to finance a very minor part of the cost increase for the Swedish Security Service and other police authorities within the present appropriation for the police service. Special funding will therefore have to be allocated.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 §¹

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter

1. som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller Skatteverket,

2. som behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

3. som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av polismyndighet,

3. som Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

4. som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, eller

4. som Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, eller

¹ Senaste lydelse 2003:724.

5. som Vägverket behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt yrkes- trafiklagen (1998:490).

6. som Vägverket behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt yrkes- trafiklagen (1998:490).

Denna lag träder i kraft den

2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1991:1413) om rättspsykiatrisk undersökning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Undersökningsenheten skall underrätta rätten så snart undersökningsarbetet är avslutat. Om det därvid står klart att den misstänkte behöver tas in på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, skall undersökningsenheten även meddela detta till chefsöverläkaren för den psykiatriska vården där den misstänkte är bosatt eller, om den misstänkte saknar stadigvarande bostad i landet, chefsöverläkaren inom det område där den misstänkte vistas.

Sedan utlåtandet över undersökningen färdigställts skall det genast överlämnas i tre exemplar till rätten och i ett exemplar till Rättsmedicinalverket. Handlingarna i målet skall samtidigt återställas till rätten.

Undersökningsenheten skall se till att ett exemplar av utlåtandet bevaras liksom sådana handlingar angående undersökningen, som inte har överlämnats till rätten.

Rättspsykiatrisk undersökning skall överlämnas till Säkerhetspolisen när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och undersökningen behövs för personskydd för den centrala statsledningen.

Denna förordning träder i kraft den

¹ Senaste lydelse 1992:144.

3. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall införas en ny paragraf, 41 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §

Uppgift om en intagens personliga förhållanden skall lämnas till Säkerhetspolisen när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskydd för den centrala statsledningen.

Denna förordning träder i kraft den

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder att

dels rubriken närmast före 5 kap. 9 § skall ha följande lydelse,
dels en ny paragraf, 9 a §, skall införas i 5 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Skyldighet att lämna yttranden

*Skyldighet att lämna yttranden,
m.m.*

9 a §

Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall efter samråd med övervakaren lämna Säkerhetspolisen uppgifter om den dömdes personliga förhållanden när Säkerhetspolisen i ett särskilt fall begär det och uppgiften behövs för personskydd för den centrala statsledningen.

Denna förordning träder i kraft den

1 Mitt uppdrag och hur arbetet bedrivits

1.1 Direktiven

Enligt direktiven (*bilaga 1*) för det utredningsarbete som anförtrotts mig skall jag kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen. Jag skall också överväga och om möjligt föreslå förändringar som ökar möjligheterna att förutse, förebygga och ingripa mot våld och hot mot den centrala statsledningen. I uppdraget har vidare ingått att jag skall undersöka underlaget till de hotbildsanalyser som görs och överväga om underlaget kan utökas. Det framhålls i direktiven att det är angeläget att det inte finns några hinder – rättsliga eller praktiska – för att relevant information överlämnas till Säkerhetspolisen. En annan fråga som omfattas av uppdraget är ansvarsfördelningen och samarbetet mellan olika myndigheter liksom förhållandet till de enskilda skyddspersonerna.

Som ett led i utredningsarbetet skall jag särskilt undersöka hur systemet för personskydd tillämpades i anslutning till mordet på utrikesminister Anna Lindh och bl.a. kartlägga de omständigheter som varit av betydelse. En kartläggning skall också göras av de regler och den ordning som tillämpas i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska länderna och vissa länder inom EU.

Säkerhetspolisens organisation har inte ingått i uppdraget och inte heller frågor om enskilda personers ansvar och andra frågor som kan komma att prövas rättsligt.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 maj 2004. Genom ett tilläggsdirektiv den 13 maj 2004 beslutade regeringen att uppdraget i stället skall redovisas senast den 31 oktober 2004.

1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits

Jag inledde mitt arbete i januari 2004.

För att kunna fullgöra mitt uppdrag har jag i stor utsträckning varit hänvisad till att inhämta muntlig information vid ett flertal sammanträffanden med företrädare för Säkerhetspolisen och möten med tjänstemän i Regeringskansliet, riksdagen, partikanslierna i riksdagen samt riksmarskalken Ingemar Eliasson och kungens stabschef, vice amiralen Frank Rosenius. En förteckning över de personer som jag då träffat finns i bilaga 2. Jag har vidare sammanträffat med förutvarande statsministern Ingvar Carlsson, statsrådet Ulrica Messing, utrikesminister Anna Lindhs make, landshövdingen Bo Holmberg, journalisten Mats Engström, tidigare politisk sakkunnig hos Anna Lindh, och statsrådet Pär Nuders pressekreterare Dan Svanell, tidigare pressekreterare åt Anna Lindh. Vidare har jag haft ett möte med rikspolischefen Sten Heckscher samt länspolismästaren Carin Götblad, biträdande länspolismästaren Richard Sevelius och chefen för länskriminalavdelningen Leif Jennekvist, samtliga tre Polismyndigheten i Stockholms län. Jag har även besökt Polismyndigheten i Skåne, där jag inhämtat information från länspolismästaren Anders Danielsson och chefen för länskriminalavdelningen Peter Tjäder. Jag har också haft möten med fackliga företrädare vid Säkerhetspolisen och Polismyndigheten i Stockholms län. Vidare har jag sammanträffat med professorn i psykologi vid Stockholms universitet, Sven-Åke Christiansson, psykologen Martin Grann, expert hos Säkerhetspolisen, samt freds- och konfliktforskaren Wilhelm Agrell. För att få en uppfattning om hur personskyddsverksamhet hanteras inom den privata sektorn har jag besökt Securitas AB, där jag fick information från verkställande direktören Jan-Ove Nilsson och medarbetare till honom, samt haft ett möte med Svensk Bevakningstjänst AB:s civila personskyddsgrupp, Håkan Ekenberg.

Som ett led i utredningsarbetet har jag hos Säkerhetspolisen gått igenom ett stort antal akter, däribland de akter med handlingar som rör personskyddet för Anna Lindh. Jag har också tagit del av förundersökningen samt Stockholms tingsrätts och Svea hovrätts domar beträffande mordet på Anna Lindh. Efter det att Svea hovrätts dom överklagats till Högsta domstolen har jag också tillåtits att ta del av den rättspsykiatriska undersökningen och yttrandet från Socialstyrelsens rättsliga råd i brottmålet jämte underlag. Däremot har jag inte tagit del av Högsta domstolens dom i brott-

målet. Jag har ansett att det är föga troligt att några nya omständigheter av betydelse för mitt utredningsuppdrag skulle komma fram under rättegången i Högsta domstolen. Jag har därför valt att lägga fram mitt betänkande utan att avvakta den domen.

I enlighet med direktiven har jag vidare inhämtat information om de regler och den ordning som tillämpas i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska länderna och vissa länder inom EU, för att förebygga hot och våld mot den centrala statsledningen. I detta syfte har jag besökt Bundeskriminalamts personskyddsrotel i Berlin (Abteilung SG Sicherungsgruppe), den holländska underrättelse- och säkerhetstjänsten Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) i Haag, Skyddspolisen i Helsingfors, Politiets Efterretningstjeneste (PET) i Köpenhamn, Home Office i London och Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) i Oslo. De personer som jag då träffat och som företrätt de nämnda myndigheterna och andra organ med personskyddsuppgifter finns förtecknade i bilaga 2. De utländska myndigheterna har beretts tillfälle att sekretessgranska de redovisningar över utländska förhållanden som tagits in i betänkandet. De önskemål som då framförts har beaktats. Det innebär att de uppgifter om personskyddssystemen i andra länder som redovisas inte fullt ut motsvarar den information som jag fått vid besöken.

Jag har tagit del av de svenska offentliga utredningar som efter mordet på statsminister Olof Palme behandlat personskyddsfrågor. Jag har också gått igenom ett förslag till omorganisation och andra förändringar av personskyddssystemet i Nederländerna, ett förslag som föranleddes av mordet på den holländske politikern Pim Fortuyn. Vidare har jag studerat ett antal beteendevetenskapliga rapporter samt en undersökning, som utförts av Secret Service i USA rörande oförutsedda överfall på offentliga personer och vissa artiklar i utländska facktidskrifter som ansluter till den undersökningen.

Eftersom personskyddsverksamheten såväl i Sverige som i andra länder är en verksamhet där rutiner m.m. utvecklas och förändras fortlöpande är det inte möjligt att i en sådan här redovisning beakta de eventuella förändringar som har gjorts i ett sent skede. Jag har mot denna bakgrund inte annat än undantagsvis kunnat beakta uppgifter som tillkommit efter den 15 september 2004.

Jag har strävat efter att kunna lämna en öppen redovisning av nuvarande personskyddssystem och mina överväganden. Inte minst den allmänna debatt som förts om personskyddsverksamheten talar

för att redovisningen skall kunna bli tillgänglig för allmänheten utan att vissa omständigheter, iakttagelser, m.m. tas upp i en hemlig bilaga. Säkerhetspolisens verksamhet på bl.a. personskyddsområdet kringgärdas emellertid av särskilda sekretessregler. När det gäller min redovisning av dagens personskyddsverksamhet har jag berett såväl Säkerhetspolisen som Regeringskansliet möjlighet att komma med synpunkter avseende vilka uppgifter som de av sekretesskäl anser inte bör offentliggöras. Dessa synpunkter har jag i görligaste mån försökt ta hänsyn till, vilket medfört att vissa detaljer i verksamheten uteslutits. Det är dock fråga om detaljer som saknar betydelse för helhetsbilden och för mina överväganden och förslag. Även i övrigt har jag försökt finna en rimlig balans mellan sekretesskravet och intresset av öppenhet.

1.3 Den fortsatta framställningen

Betänkandet innehåller nio kapitel. Kapitel 2–9 är disponerade på följande sätt.

I *kapitel 2* gör jag en historisk tillbakablick. Kapitlet består av två delar, dels en redogörelse för personskyddsverksamheten i Sverige fram till mordet på Olof Palme och dels en redovisning av de utredningar rörande personskyddsverksamheten som gjorts efter mordet på Olof Palme.

Kapitel 3 innehåller den rättsliga reglering som styr personskyddsverksamheten.

I *kapitel 4* redovisar jag den kartläggning av dagens personskyddssystem som jag gjort.

I *kapitel 5* redogör jag för den information som jag inhämtat om hur personskyddet för den centrala statsledningen är ordnat i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien respektive Tyskland.

I *kapitel 6* beskriver jag hur personskyddet för utrikesminister Anna Lindh såg ut under den närmaste tiden före mordet.

Kapitel 7 innehåller mina slutsatser och förslag. Efter en inledning med några utgångspunkter för mina överväganden redogör jag för de bedömningar jag gjort avseende dels hur personskyddsverksamheten fungerar i dag, dels hur personskyddssystemet tillämpats i samband med mordet på Anna Lindh. Därefter lägger jag fram de förslag till förändringar av personskyddssystemet som jag anser behövs.

I *kapitel 8* återfinns en kort analys av de konsekvenser som mina förslag kan förväntas medföra.

Kapitel 9 består av en författningskommentar.

Betänkandet är alltså disponerat så att de inledande kapitlen t.o.m. *kapitel 6* är rent deskriptiva medan återstående kapitel och framförallt *kapitel 7* innehåller överväganden, slutsatser och förslag. Kapitlena är fristående i den meningen att de kan läsas var för sig men den valda metodiken innebär med nödvändighet vissa upprepningar främst i *kapitel 7*.

2 En historisk tillbakablick

2.1 Personskyddsverksamheten i Sverige fram till mordet på Olof Palme

Personskyddsverksamhet är i Sverige en relativt ny företeelse. I begreppet personskydd ingår förutom livvaktsskydd flera andra bevaknings- och säkerhetsåtgärder. Exempel på sådana åtgärder är undersökningar av lokaler och fordon samt bevakning av den skyddades bostad och platser som han eller hon skall besöka. I detta kapitel som redovisar några historiska fakta avses med personskydd huvudsakligen livvaktsskydd.

Livvaktsskydd förekom fram till 1960-talets senare hälft nära nog uteslutande då vissa utländska statsöverhuvuden eller andra officiella representanter för ett annat land besökte Sverige. Personskyddsinsatser för personer som fanns i landet mer permanent började bli vanligare i slutet av 1960-talet. Vid denna tidpunkt fick t.ex. två utländska ambassadörer livvakter.

I början av 1970-talet förändrades hotbilden. Även Sverige blev då skådeplats för våldsdåd begångna av extremister av olika slag. Insikten om att sådana våldsdåd kunde inträffa i landet ledde till att kungen och statsministern fick särskilt skydd. Sedan slutet av 1970-talet har kungen och statsministern – med vissa undantag – haft ständigt livvaktsskydd. Andra personer inom den högsta statsledningen kunde få temporärt livvaktsskydd beroende på hur hotbilden såg ut. Inom statsråds-kretsen fick t.ex. det statsråd som var ansvarigt för beslut i utlänningsärenden vid flera tillfällen livvaktsskydd till följd av hot mot sin person. Från tid till annan fick också talmannen, andra statsråd och riksdagspolitiker personskydd då så bedömdes nödvändigt.

Livvaktsskydd bedrevs vid tidpunkten för mordet på Olof Palme dels centralt och dels lokalt/regionalt. Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning ansvarade för livvaktsskyddet av kungen, statsministern, talmannen, statsråd, partiledare och andra politiker

medan motsvarande ansvar för utländska diplomater låg på den regionala polismyndigheten. Beroende på att de utländska diplomaterna regelmässigt vistades i Stockholmsområdet var det Polismyndigheten i Stockholm som svarade för denna livvaktsskyddssamhet. Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning ansvarade även för livvaktsskydd åt gästade utländska statschefer, regeringsmedlemmar och motsvarande.

Fram till slutet av år 1986 svarade Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning för all livvaktsutbildning men därefter kom Polismyndigheten i Stockholm att under en period utbilda sina egna livvakter.

2.2 Utredningar rörande personskyddsverksamheten efter mordet på Olof Palme

2.2.1 Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme, Del 1 (SOU 1987:14)

Frågor om personskydd behandlades av Juristkommissionen i dess första rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme.

Juristkommissionen redogjorde för de förhållanden som gällde vid tidpunkten för mordet och konstaterade att Olof Palme under mordkvällen avsåg sig livvaktsskydd. Juristkommissionen diskuterade därefter möjligheten att tvinga på en skyddsperson livvaktsskydd och uttalade därvid följande (s. 134 f.).

Det förhållandet att Olof Palme saknade livvakter den natt när han mötte sin mördare bör, enligt vår mening, inte tas till intäkt för att överväga någon ändring i den då och alltjämt tillämpade ordningen att den som är utsatt för hot själv måste lämnas möjlighet att påverka hur långt skyddet bör sträcka sig.

Ett effektivt skydd förutsätter *den skyddades medverkan och beredvillighet* att anpassa sina dispositioner till det samspel som är en förutsättning för att skyddet skall fungera väl. En ordning i fråga om livvaktsskyddet där polisen har sista ordet kan också få konsekvenser som knappast kan accepteras i en demokrati som den svenska. Den skulle ju exempelvis kunna innebära att polisen fick det slutliga avgörandet i frågor om vilka platser som den skyddade bör besöka, vilka framträdanden som han eller hon bör göra osv. Från juridisk-teknisk synpunkt skulle det dessutom säkerligen stöta på avsevärda svårigheter att införa en ordning där en offentlig

person, t.ex. ett statsråd, skulle vara skyldig att följa polisens direktiv både i sitt officiella och privata liv. Det kan vara tillräckligt att peka på de sannolika konflikterna med grundlagens fri- och rättighetsregler och på den rätt till personlig integritet som även t.ex. ett statsråd har.

Beträffande ansvaret för livvaktverksamheten och hur denna organiserades uttalade Juristkommissionen att den rådande ordningen där både Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och regionala polismyndigheter drev livvaktverksamhet inte var rationell. Ansvaret borde, enligt Juristkommissionen, ligga på en enda myndighet – Rikspolisstyrelsen – eftersom den myndigheten var den som hade den samlade kunskapen om terrorism.

Juristkommissionen påtalade vidare att det under utredningstiden framförts synpunkter om att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vid utövande av livvaktverksamhet var oklar. Företrädare för polisen hade bl.a. ifrågasatt vilket ansvar en lokal polismyndighet hade för exempelvis statsministerns säkerhet när han vistades inom distriktet och åtföljdes av livvakter från Rikspolisstyrelsen. Juristkommissionen uttalade att den inom polisen rådande osäkerheten var skäl nog för att klarlägga ansvarsfördelningen.

Slutligen tog Juristkommissionen upp att det av många skydds personer upplevdes som besvärande att vara föremål för livvaktsskydd. Kommissionen påtalade att sådana problem är svåra att komma till rätta med men att det inte får förhindra att allvarliga ansträngningar görs för att försöka bemästra dem.

2.2.2 Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (SOU 1988:18)

Också Parlamentariska kommissionen, som hade i uppgift att ur parlamentariskt perspektiv göra en fortsatt granskning av händelserna i samband med mordet på Olof Palme, tog i sitt betänkande upp frågor om personskydd.

Även Parlamentariska kommissionen diskuterade frågan om statsråd eller andra offentliga personer skall ha rätt att avböja livvaktsskydd om polisen påvisar sådana hot att ett livvaktsskydd bedöms nödvändigt. I det sammanhanget diskuterades också livvakternas arbets sätt. Parlamentariska kommissionen uttalade rörande dessa frågor bl.a. följande (s. 207 f.).

Att ålägga regeringens medlemmar och andra offentliga personer en skyldighet att underkasta sig livvaktsskydd är enligt vår mening uteslutet. En sådan skyldighet får anses stå i strid med de regler till skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen. Visserligen finns det enligt regeringsformen möjligheter att genom lag inskränka fri- och rättigheterna i dessa regler. Vi anser emellertid inte att skälen för ett obligatoriskt livvaktsskydd är så starka att de motiverar en sådan inskränkning. Vi vill i sammanhanget även peka på den obehagliga roll som polisen skulle få i ett sådant arrangemang. Det sistnämnda gäller naturligtvis i än högre grad om sådant skydd skulle ordnas utan den skyddades vetskap. Det bör i sammanhanget påpekas att det från polisens sida inte framförts några förslag till ändringar av nu gällande principer för personskyddet.

Statsråd och andra offentliga personer bör emellertid, som nu sker, ta polisens råd om livvaktsskydd allvarligt. Samtidigt skall de naturligtvis ha möjlighet att påverka genomförandet av livvaktsskyddet när det innebär ett intrång i privatlivet eller hindrar utövandet av ämbetet eller det politiska uppdraget. Vad gäller regeringsmedlemmar förutsätter vi att statsministern är uppmärksam på frågor om skyddet av statsråden.

Det är enligt vår mening viktigt att livvakternas arbetssätt i så stor utsträckning som möjligt anpassas till den skyddades förhållanden. Att den som tillfälligt eller under kortare tidsperioder får livvaktsskydd får utstå en del olägenheter måste accepteras. Det rör sig då ofta om förhållandevis konkreta hot och den hotade har i dessa fall säkert större tolerans. För statsministern, och andra som har permanent livvaktsskydd eller sådant skydd under längre tid, måste det enligt vår mening vidtas sådana åtgärder att livvaktsskyddet inte begränsar den skyddades rörelsefrihet. Detta bör naturligtvis gälla även under fritiden.

Beträffande organisationen av livvaktsverksamheten instämde Parlamentariska kommissionen i Juristkommissionens bedömning att all livvaktsverksamhet borde samlas hos en myndighet. Parlamentariska kommissionen framhöll att de livvakter som är särskilt organiserade för skyddet av offentliga personer borde betraktas som en för polisväsendet gemensam resurs. Detta förhållande i förening med att Rikspolisstyrelsen redan hade ansvaret för polisverksamhet i samband med statsbesök och liknande talade enligt Parlamentariska kommissionen för att den samlade livvaktsverksamheten borde höra till Rikspolisstyrelsen.

Parlamentariska kommissionen tog också upp ett till den framfört problem rörande svårigheterna med att erbjuda sysselsättning åt livvakter som blivit överåriga i livvaktorganisationen knuten till

Rikspolisstyrelsen. Den Parlamentariska kommissionen uttalade följande (s. 211).

Livvaktssuppdraget är som vi uppfattar det en mycket speciell form av polisarbete. Medan det å ena sidan är viktigt att livvakterna är erfarna måste det å andra sidan understrykas att de i första hand är poliser och att det är till vanlig polistjänst de skall återvända efter tjänstgöringen som livvakter. En alltför lång tjänstgöringstid som livvakt kan medföra en förlust av erfarenheter och färdigheter vad gäller ordinarie polistjänst, som i sin tur kan påverka möjligheten att erhålla andra tjänster. Tjänstgöringen som livvakt bör därför inte bli längre – kanske högst 6-8 år – än att den ordinarie polis-karriären kan återupptas utan större problem. Med den utgångspunkten och om tjänstgöringen utformas som en kommendering till rikspolisstyrelsen, i likhet med vad som gäller för rikskriminalsektionens personal, bör det angivna problemet kunna lösas. Utformas tjänstgöringen som nämnts löses även det problem som består i att behovet av livvakter kan variera från tid till annan.

Den Parlamentariska kommissionen ifrågasatte slutligen även om de föreskrifter rörande livvaktssyftsamheten som Rikspolisstyrelsen meddelat gav ett uttömmande svar på frågorna om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

2.2.3 Länspolismästaren Nils E. Åhmanssons utredning om polisens verksamhet vid särskilda händelser, december 1987 (Ju dnr 87-2685)

Regeringen gav under hösten 1987 dåvarande länspolismästaren Nils E. Åhmansson i uppdrag att, mot bakgrund av omständigheterna kring den spiondömd Stig Berglings avvikande, gå igenom polisorganisationen och lägga fram förslag till åtgärder för att förbättra polisens möjligheter att agera vid oväntade händelser. I rapporten behandlade Nils E. Åhmansson bl.a. frågor om personskydd.

Också Nils E. Åhmansson ansåg att ett klarläggande av ansvarsfördelningen vid personskyddsverksamhet myndigheterna emellan var nödvändig. Han föreslog att ansvaret skulle fördelas så att Rikspolisstyrelsen alltid skulle fastställa miniminivån för närskyddet (framför allt livvaktsskyddet) och normalt även svara för detta medan distansskyddet (platsbevakning, färdvägsbevakning och eskorter) borde vara en uppgift för berörd regional och/eller lokal

polismyndighet efter samråd med Rikspolisstyrelsen. Till utveckling av detta anförde Nils E. Åhmansson följande (s. 28).

Inom rikspolisstyrelsen, främst vid säkerhetsavdelningen, finns kunskaper om terrorism och annan samhällsfarlig verksamhet. Det ankommer idag på styrelsen att följa upp och ingripa mot sådana organisationer som genom våld eller hot om våld kan anses farliga för den allmänna säkerheten eller enskild person. Enligt min mening kan den för personskyddsverksamheten helt nödvändiga hotbildsanalysen inte göras utan tillgång till den kunskap som rikspolisstyrelsen har eller har möjlighet att inhämta. Det är därför ofrånkomligt att lägga ett övergripande ansvar på rikspolisstyrelsen för det personskydd som grundas på terrorhot och liknande hot. Till detta kommer att personer som är i behov av personskydd på dessa grunder ofta är på resande fot inom eller utom landet.

I de flesta situationer är det också lämpligt att styrelsen tillhandahåller resurserna för närskyddet. I andra fall har den regionale eller den lokale polischefen att genomföra insatserna så att närskyddet ligger minst på den nivå styrelsen angivit. Vid genomförandet av skyddsuppdraget måste den regionale eller lokale polischefen alltid, mot bakgrund av de ytterligare informationer som finns regionalt eller lokalt, pröva om några ytterligare åtgärder utöver miniminivån behöver vidtas. I sådant fall ankommer det givetvis på denne chef att föranstalta om sådana åtgärder. Även om ansvaret för distansskyddet ligger på regional eller lokal chef måste samråd dock alltid ske med rikspolisstyrelsen. Det är å andra sidan angeläget att rikspolisstyrelsen har en nära kontakt med polismyndigheterna vid beslut om miniminivåer för närskydd och vid polismyndigheternas utformning av distansskyddet.

Nils E. Åhmansson föreslog i rapporten vidare

- att det i polisförordningen skulle införas en skyldighet för de regionala och lokala polismyndigheterna att underrätta Rikspolisstyrelsen om händelser, hot och andra omständigheter som kunde tänkas ha anknytning till terrorism samt om hot mot statschefen eller andra personer i den centrala statsledningen,
- att Rikspolisstyrelsens bevakningssektions och Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelnings uppgifter beträffande bevaknings- och säkerhetsskyddsarbete i samband med statsbesök och vid liknande händelser borde handläggas vid en och samma enhet inom Rikspolisstyrelsen,
- att huvuddelen av livvaktverksamheten skulle överföras till Rikspolisstyrelsen och att det övergripande ansvaret för personskydds-

och livvaktsverksamheten skulle sammanföras till en och samma enhet inom Rikspolisstyrelsen samt
– att Rikspolisstyrelsen skulle bli utbildnings- och metodansvarig för all livvaktsverksamhet.

Nils E. Åhmansson framförde i sammanhanget att han, även om livvaktsresurserna operativt och utbildningsmässigt skulle tillhöra Rikspolisstyrelsen, ansåg det vara lämpligt att man inom den lokala polisorganisationen hade ett mindre antal livvaktsutbildade polismän. Detta skulle, enligt Nils E. Åhmansson, kunna utgöra ett komplement till de av styrelsen disponerade livvakterna i vissa situationer och de skulle dessutom kunna utnyttjas i den lokala verksamheten för närskydd av andra personer än de Rikspolisstyrelsen primärt hade ansvaret för.

2.2.4 SÄPO-kommitténs delbetänkande SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16)

SÄPO-kommittén, som tillsattes under hösten 1987 och hade i uppgift att göra en översyn av dåvarande säkerhetspolisen (Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning), har i sitt delbetänkande Säkerhetspolisens inriktning och organisation behandlat frågor om personskyddsverksamheten.

SÄPO-kommittén konstaterade att säkerhetspolisens livvaktsverksamhet inte fungerade tillfredsställande. Antalet livvakter svarade inte mot det behov som fanns och bristen på medel medförde att livvakternas utbildning och träning försumrades. Kommittén uttalade att säkerhetspolisen måste tillföras betydligt fler livvakter och dessutom medel för utbildning och träning. Livvakter borde, enligt SÄPO-kommittén, rekryteras särskilt för sådan verksamhet och väljas ut bland yngre poliser med några års poliserfarenhet. Tjänstgöringen som livvakt borde vidare vara tidsbegränsad och normalt inte överstiga fem år. Efter tjänstgöringen borde poliserna, enligt kommittén, återgå till arbetet inom den öppna polisen.

Även SÄPO-kommittén ansåg att samtliga livvakter som huvudregel borde tillhöra säkerhetspolisen med hänsyn till livvaktsverksamhetens nära anknytning till terrorismbekämpningen. Detta fick, enligt SÄPO-kommittén, dock inte hindra att den lokala polis-

organisationen, hade ett mindre antal livvaktsutbildade polismän som vid behov kunde utföra andra livvaktsuppdrag än de som säkerhetspolisen hade att svara för. Säkerhetspolisen borde dock svara för utbildningen även av dessa livvakter.

Beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna ansåg också SÄPO-kommittén att denna inte var helt klar och uttalade om befogenheten att leda livvaktsarbetet följande (s. 172 f.).

Det bör alltid ankomma på säkerhetspolisen att bestämma en miniminivå för livvaktskydd och annat närskydd så snart personskydd behövs i anledning av ett terrorhot eller annars för att avvärja ett brott mot rikets säkerhet. Detta får anses följa av säkerhetspolisens övergripande ansvar för rikets säkerhet och terrorismbekämpningen. Det bör i sammanhanget inte göra någon skillnad om livvaktskyddet sedan tillgodoses genom säkerhetspolisens egna livvakter eller genom livvakter från lokalpolisen. I det fallet att lokala livvakter används innebär säkerhetspolisens fastställande av minimiskydd att RPS utövar en indirekt ledning av den lokala polisverksamheten.

För att tillgodose personskyddet krävs inte sällan även ett distansskydd, såsom eskort eller färdvägsbevakning. Distansskyddet bör även i fortsättningen utföras av den lokala polisen, och den direkta ledningen bör givetvis ankomma på den lokala eller, undantagsvis, regionala polischefen. Om närskyddet tillgodoses genom lokala livvakter bör polischefen ha den direkta ledningen även över dem. Vid genomförandet av uppgiften bör polischefen även i fortsättningen vara skyldig att iaktta de ramar för skyddet som RPS kan ha bestämt.

När det gäller säkerhetspolisens egna livvakter faller det sig inte lika naturligt att oreserverat överlämna den direkta ledningen till en lokal polischef. I många fall torde polischeferna inte ha den erfarenhet av livvaktsarbete att ett sådant ledningsansvar skulle vara meningsfullt. I regel utförs också livvaktsuppdragen utan något som helst deltagande från lokalpolisen, t.ex. då ett statsråd rutinmässigt beledsagas av livvakter i eller utanför tjänsten. Att lägga ledningen hos den lokala polischefen skulle i dessa fall snarast innebära en onödig omgång, inte minst med tanke på att livvakterna och deras "objekt" kanske förflyttar sig mellan flera olika polisdistrikt. Å andra sidan är det ju klart att livvaktsskyddet måste kunna samordnas med lokalpolisens verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. I dag förefaller principerna för ansvarsfördelningen i fråga om den direkta ledningen av livvaktsverksamheten inte vara helt klara.

En lämplig avvägning bör vara att den lokala polischefen alltid skall ha befogenhet att utöva den direkta polisledning som behövs för att närskyddet skall kunna samordnas med lokalpolisens verksamhet. I

övrigt bör säkerhetspolisen som huvudregel själv utöva den direkta ledningen över sina egna livvakter. Det innebär konkret att den lokala polischefen bör kunna bestämma exempelvis färdväg och tidpunkt för förflyttning när det behövs för samordningen. Däremot bör det inte ankomma på honom att ge order som berör själva metoden för att utföra ett livvaktuppdrag. I vissa fall bör dock säkerhetspolisen kunna delegera den direkta ledningen utan begränsningar till polischefen, exempelvis vid operationer där en integrering av närskydd och fjärrskydd ter sig särskilt påkallad.

2.2.5 Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme (SOU 1989:1)

Dåvarande landshövdingen Gösta Gunnarsson fick i augusti 1988 i uppdrag att närmare granska hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme.

Den särskilde utredaren redogjorde i sin rapport bl.a. för den överenskommelse som förelåg mellan Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och Olof Palme angående Olof Palmes personskydd, vilken innebar att Olof Palme skulle ha ständigt livvaktsskydd utom i området bostaden – riksdagen – Regeringskansliet (den s.k. gyllene triangeln) samt på Fårö. Säkerhetsavdelningen ansåg att skyddet var bristfälligt i och med undantagen. Denna uppfattning delades av den särskilde utredaren som dock uttalade att han ansåg att polisen inte på något sätt skall tvinga på någon ett livvaktsskydd som denne motsätter sig.

Den särskilde utredaren framförde viss kritik mot säkerhetsavdelningen när det gällde hur den uppfattat hotbilden bl.a. från PKK (kurdiska arbetarpartiet).

2.2.6 Interna utredningar

I anledning av synpunkterna och förslagen i ovanstående utredningar startades inom Säkerhetspolisen ett projekt för att utveckla livvaktsskyddets verksamhet, "Projekt personskydd". Den 1 januari 1989 lades all livvaktsskyddets verksamhet samman och en särskild personskyddsrotel skapades inom Säkerhetspolisen. I samband härmed började det ställas högre krav på livvakterna, utbildningen utökades och taktiken förändrades.

Härefter har Säkerhetspolisen företagit flera interna utredningar.

Under hösten 1992 fick hovrättslagmannen Rolf Holmqvist i uppdrag av säkerhetspolischefen att göra en översyn av livvaktsverksamheten. I en rapport i mars 1993 sammanfattade Rolf Holmqvist sina synpunkter och förslag enligt följande (Personskydd, En översyn av Säkerhetspolisens livvaktsverksamhet, s. 1).

- Utvecklingen inom personskyddet för den centrala statsledningen har varit övervägande positiv sedan Säkerhetspolisen fick ett samlat ansvar för verksamheten.
- De livvakter som tjänstgör vid Säkerhetspolisens personskyddsrotel har en mycket bra grundläggande utbildning och är i alla avseenden professionella i sin yrkesutövning. Vissa brister kan dock konstateras när det gäller den fortsatta utbildningen som syftar till att vidmakthålla förmågan.
- Livvaktsinsatserna är dimensionerade utifrån en omsorgsfullt framtagen hotbild men hänsynen till de personer som har permanent livvaktsskydd samt även kostnadsskäl gör det önskvärt med en ännu större flexibilitet än f.n.
- Det är inte möjligt att i större utsträckning än f.n. knyta livvakterna till Säkerhetspolisen genom anställning på tjänster där.
- All livvaktsverksamhet som avser den centrala statsledningen, diplomater som finns här i landet eller genomförs i samband med statsbesök i Sverige bör hållas samman i en organisation. Den nuvarande anknytningen till Säkerhetspolisen är lämplig. Det synes dock vara till fördel för verksamheten om personskyddsroteln inom Säkerhetspolisen organiserades i större enheter än f.n. och om ledningsresurserna koncentrerades.
- En viss eftersläpning kan konstateras vad gäller den författningsmässiga regleringen av personskyddet. En viss oklarhet råder också fortfarande i fråga om ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen i samband med livvaktsinsatser.
- Personskyddsverksamheten är mycket resurskrävande och tar i anspråk en betydande del av Säkerhetspolisens budget. Det är därför angeläget med en väl fungerande ekonomiadministration inom personskyddsroteln och en ändamålsenlig uppföljning av resursförbrukningen. Vissa åtgärder är här påkallade.

Inför budgetåret 1997 togs det fram ett underlag om besparingsmöjligheter vid personskyddsroteln. Utgångspunkten var att besparingarna inte fick innebära att uppgifter flyttades till andra enheter inom polisen eller ha en avgörande inverkan på rotelns förmåga att skydda en person eller i övrigt utföra sina uppgifter.

År 1998 genomfördes en intern inspektion av personskyddsroteln. I anledning av inspektionen föreslogs vissa mindre förändringar.

3 Rättslig reglering av betydelse

I detta kapitel redogör jag för de rättsregler som styr personskyddsverksamheten. För förståelsen av min redovisning av dagens personskyddsverksamhet i kapitel 4 är en sådan redogörelse viktig. Också för de resonemang som jag för i kapitel 7 *Mina slutsatser och förslag* är den av betydelse.

3.1 Polislagen (1984:387)

Polislagen innehåller grundläggande bestämmelser om polisens organisation och uppgifter. Därutöver finns sådana bestämmelser huvudsakligen i polisförordningen (1998:1558), förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Polislagen innehåller inga särskilda regler om Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. Åtskilliga av reglerna i polislagen gäller dock för polisverksamhet i allmänhet och är därmed tillämpliga även på Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet.

Polislagen inleds med en bestämmelse om polisverksamhetens ändamål (1 §). Enligt bestämmelsen skall polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Polisens uppgifter finns definierade i 2 § polislagen. Till dess uppgifter hör att

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

4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Allmän ordning och säkerhet är som framgått ett centralt begrepp i polislagens inledande bestämmelser. Med uttrycket avses hela den egentliga polisverksamheten (prop. 1983/84:111 s. 55). Under begreppet allmän säkerhet torde falla bl.a. att avvärja angrepp mot staten och dess ledning.

Bestämmelsen i 2 § 1 avser brottsförebyggande verksamhet för att förhindra störningar av allmän ordning och säkerhet. Som exempel på förebyggande åtgärder som direkt tar sikte på den allmänna säkerheten har i förarbetena nämnts den säkerhetsskyddsverksamhet som numera ankommer på Säkerhetspolisen (a.a. s. 56).

I 2 § 2 avses polisens övervakningsverksamhet, under vilken faller s.k. allmän övervakning, trafikövervakning m.m. Till den allmänna övervakningen hör bl.a. objektsbevakning, såsom bevakningsskydd av ambassader, konsulat och främmande länders officiella representanter, bevakning i samband med statsbesök m.m. (prop. 1982:63 s. 48).

Bestämmelsen i 2 § 3 tar sikte på polisens utredningsverksamhet medan övriga punkter i första hand är uttryck för polisens serviceverksamhet.

Polisen skall vid fullgörandet av sina uppgifter samarbeta med åklagarmyndigheterna samt med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete (3 §).

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 §). Chef för polismyndigheten är läns-polismästaren. För ledningen av polismyndigheten finns en polistyreelse (5 §). Denna består av polismyndighetens chef – läns-polismästaren – och det antal övriga ledamöter, högst 13, som regeringen bestämmer.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Styrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Regeringen kan uppdra åt Rikspolisstyrelsen att leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Regeringen kan också uppdra åt Rikspolisstyrelsen att i särskilda hänseenden leda annan polisverksamhet (7 §).

3.2 Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen innehåller närmare bestämmelser om Rikspolisstyrelsens uppgifter, ledning och organisation. Rikspolisstyrelsen leds av rikspolischefen (16 §). Till Rikspolisstyrelsen hör bl.a. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen (1 §).

Rikspolisstyrelsen leder bl.a. polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen leder också, även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet, polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen (för definition av *den centrala statsledningen*, se avsnitt 3.4) eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning styrelsen bestämmer. Inom Rikspolisstyrelsen bedrivs den nu nämnda polisverksamheten vid Säkerhetspolisen (4 §).

Rikspolisstyrelsen har enligt skilda förordningar, främst enligt dess instruktion, rätt att meddela föreskrifter för viss polisverksamhet (13–13 e §§). Dessa föreskrifter är bindande. Rikspolisstyrelsen får t.ex. meddela föreskrifter om polisverksamhet som hör till Säkerhetspolisens område (13 § 10).

Rikspolisstyrelsen har också rätt att besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12 §). Sådana allmänna råd är inte bindande utan utgör endast generella rekommendationer, se 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd tas in i s.k. FAP-artiklar (Föreskrifter och Allmänna råd – Polisen) och publiceras i Rikspolisstyrelsens författningssamling (RPSFS).

3.3 Förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen, m.m.

Vid sidan av förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen innehåller förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen närmare bestämmelser om Säkerhetspolisens verksamhet. Förordningen är relativt ny. Den trädde i kraft den

1 januari 2003. I den regleras Säkerhetspolisens uppgifter, ledning, organisation, anställningar, förflyttningsskyldighet, nationellt och internationellt samarbete, rapporteringsskyldighet samt uppdragsverksamhet.

Enligt förordningen har Säkerhetspolisen till uppgift att inom Rikspolisstyrelsen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen skall inom Rikspolisstyrelsen även leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer (2 §).

Säkerhetspolisen skall också fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), svara för sådan beredskapsplanering som Rikspolisstyrelsen bestämmer och lämna tekniskt biträde åt polisväsendet i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till verksamhetens art (3 §).

Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen. Säkerhetspolischefen ansvarar för den löpande verksamheten vid Säkerhetspolisen och för de uppgifter där som i övrigt en myndighetschef har enligt verksförordningen (1995:1322). Vid Säkerhetspolisen skall också finnas en biträdande säkerhetspolischef som är säkerhetspolischefens ställföreträdare. Säkerhetspolischefen skall hålla rikspolischefen informerad om verksamheten. Rikspolischefen avgör frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende, om det finns särskilda skäl (7 §).

Säkerhetspolisen är indelad i fyra huvudenheter. Varje enhet leds av en chef (8 §).

Vid säkerhetspolisen skall det finnas funktioner för kontrapionage, terrorismbekämpning, författningsskydd och säkerhetsskydd inklusive personskydd (9 §).

Säkerhetspolisen skall samarbeta med Rikskriminalpolisen och med polisväsendet i övrigt. Den skall också samarbeta med andra myndigheter i den omfattning som är lämplig med hänsyn till respektive myndighets arbetsuppgifter (13 §).

Säkerhetspolisen skall hålla rikskriminalchefen och länspolis-mästaren underrättad om sådan polisverksamhet som den bedriver och som kan påverka den verksamhet som de ansvarar för (14 §).

Säkerhetspolisen skall vidare samarbeta med andra länder i den utsträckning som behövs för dess verksamhet och som regeringen närmare bestämmer (15 §).

Vid sidan av förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen beslutar regeringen årligen i regleringsbrev avseende Säkerhetspolisen närmare vad som skall gälla för Säkerhetspolisen och vissa angivna anslag.

3.4 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (FAP-artikel 224-2, RPSFS 1994:8)

I FAP-artikel 224-2 finns de föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet som rör bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen.

Med begreppet *den centrala statsledningen* förstås enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter statschefen, riksdagen, regeringen samt statssekreterarna och kabinettssekreteraren (punkt 3).

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter samordnar Säkerhetspolisen planering och förberedelser av polisens bevaknings- och säkerhetsarbete kring skyddspersonerna. Säkerhetspolisen har därvid att svara för

- kontakten med skyddspersonerna och/eller deras företrädare,
- beskrivning av hotbilden beträffande skyddspersonerna,
- information till berörda polismyndigheter om skyddspersonernas planerade förflyttningar och om hotbilden,
- att samråd sker med berörda polismyndigheter,
- frågor om närskydd etc. samt
- frågor om tekniska skyddsåtgärder.

Berörda lokala polismyndigheter svarar för att hot av lokal natur beaktas i planeringen. De svarar också för planering och förberedelser som avser

- distansskydd såsom platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och eskort samt

- andra åtgärder som bedöms nödvändiga såsom annan spaning eller bevakning (punkt 4).

Av Säkerhetspolisens beslut i ett ärende som förutsätter medverkan av annan polismyndighet skall framgå vilka skyddsåtgärder som skall vidtas av annan eller andra polismyndigheter. Före beslutet skall samråd ske med berörda polismyndigheter. Vad som då överenskommit skall dokumenteras på lämpligt sätt.

Vid genomförandet av bevaknings- och säkerhetsarbetet leder Säkerhetspolisen närskyddet och lokal polismyndighet annat bevaknings- och säkerhetsarbete (punkt 5). *Närskydd* definieras av Rikspolisstyrelsen i dess allmänna råd som del av personskydd och består av livvakt, tekniska skyddsåtgärder och del av skyddsspaning (Bilaga 1 till FAP-artikel 201-1). Med *skyddsspaning* menas spaning syftande till att upptäcka och ingripa vid hot mot och angrepp på ett objekt.

Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd förutsätter planeringen av det bevaknings- och säkerhetsarbete som krävs för den högsta statsledningens säkerhet fortlöpande kontakter med hovmarskalkämbetet, riksdagens förvaltningskontor, Regeringskansliet och riksdagspartiernas partikanslier m.fl. Detsamma gäller planeringen av sådant arbete inför statsbesök och liknande händelser. Det bevaknings- och säkerhetsarbete som i varje särskilt fall erfordras utförs till övervägande del av Säkerhetspolisen. Ofta krävs därutöver insatser av andra polismyndigheter. Inte sällan blir dessa insatser omfattande och berör flera polismyndigheter. Samordningen av den samlade polisiära skyddsinsatsen sker med utgångspunkt från den hotbild som Säkerhetspolisen sammanställer (punkt 2.1).

I en bilaga till regleringsbrev för Säkerhetspolisen för budgetåret 2004 ger regeringen vissa riktlinjer för Säkerhetspolisens verksamhet. I dessa riktlinjer anges att det till grund för beslut angående livvaktsskydd skall ligga en hotbild. Vidare anges att, utöver underrättelser om konkreta hot, skall beslut om skyddsåtgärder också ta hänsyn till relevant information av mer allmän karaktär.

Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd bedömer Säkerhetspolisen hotbilden avseende skyddspersonerna. (FAP 224-2, punkt 2.2). Av råden framgår att bedömningen görs fortlöpande beträffande vissa personer och annars på förekommen anledning. Hotbilsbedömningen resulterar i en skriftlig beskrivning av risken för en attack mot personen i fråga (skyddspersonen) som ett utslag av

- internationell terrorism,
- inhemsk extremism,
- annan opinionsyttring,
- mental störning eller
- överförd hotbild.

Bedömningen grundas på vad som är känt vid Säkerhetspolisen om möjliga hot mot skyddspersonen och vad som inför ett utländskt besök inhämtas från det aktuella landets säkerhetsorgan. Resultatet beskrivs enligt en femgradig skala:

1. Ingen hotbild	–	Ringa risk för angrepp
2. Låg hotbild	–	Viss risk för angrepp
3. Förhöjd hotbild	–	Risk för angrepp
4. Hög hotbild	–	Betydande risk för angrepp
5. Mycket hög hotbild	–	Uppenbar risk för angrepp

Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd informeras, genom Säkerhetspolisens försorg, berörda polismyndigheter om förestående händelser som kan föranleda gemensamma bevaknings- och säkerhetsåtgärder eller som annars bör vara kända av polismyndigheterna. Rese- och besöksprogram genomgås och förhållanden av betydelse från säkerhetssynpunkt kartläggs. De mer eller mindre omfattande överläggningar som föregår en samordnad insats utmynnar regelmässigt i en överenskommelse som utvisar vilka skyddsåtgärder Säkerhetspolisen skall svara för och vilka åtgärder som skall vidtas av polismyndigheterna. Ett protokoll upprättas som utvisar vilka åtaganden som gjorts. Säkerhetspolisen bör även i andra fall informera berörd polismyndighet om att en skyddsperson förväntas uppehålla sig i polisdistriktet om detta inte är uppenbart obehövt eller möter hinder (punkt 2.3).

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

I FAP-artikel 403-3 har Rikspolisstyrelsen meddelat föreskrifter rörande skyldighet för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. Enligt dessa skall en polismyndighet genast underrätta Säkerhetspolisen vid misstanke

om brott mot 3–6 kap. brottsbalken, om brottet innebär förgripelse mot Konungen eller annan medlem av kungahuset eller den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter eller mot den centrala statsledningen i övrigt (talman, ledamöter av riksdagen, statsråd, statssekreterare och kabinetssekreterare, 1 § a och 3 § c). Kapitel 3–6 i nämnda balk innehåller bestämmelser om brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid, ärekränkning och sexualbrott.

3.6 Lagen (1974:191) om bevakningsföretag, m.m.

Bevakningsföretags rätt att bevaka enskilda personer för deras skydd regleras i lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Sådana bestämmelser finns också i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. och i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) om bevakningsföretag och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag (FAP-artikel 579-2, RPSFS 1994:12).

I lagen om bevakningsföretag definieras bevakningsföretag som den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant eller också att bevaka enskild person för dennes skydd (1 §). Bevakningsföretag får inte bedriva nämnd verksamhet utan tillstånd (auktorisation). Särskild auktorisation krävs för att bevakningsföretag skall få åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd (2 §). Frågan om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företaget har sitt säte. Länsstyrelsen skall inhämta Rikspolisstyrelsens yttrande i ett ärende om auktorisation (5 §).

4 Dagens personskyddsverksamhet

4.1 Säkerhetspolisens organisation

Som jag redogjort för i kapitel 3 är det Säkerhetspolisen som enligt förordningarna (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen leder och bedriver polisverksamhet när det gäller bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser. Säkerhetspolisen leder och bedriver även annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer.

Säkerhetspolisen har sitt huvudkontor i Stockholm där den övervägande delen av verksamheten utövas. Därutöver bedrivs verksamhet på ett antal platser i landet. Utanför Stockholm är arbetet fördelat på fem sektioner; Sektion syd, Sektion väst, Sektion nedre mellersta, Sektion övre mellersta samt Sektion Norrland.

4.1.1 Ledningen

Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen som är generaldirektör. Säkerhetspolischefen ansvarar för den löpande verksamheten och för de uppgifter i övrigt som en myndighetschef har att utföra enligt verksförordningen (1995:1322). Säkerhetspolischefen skall hålla rikspolischefen informerad om verksamheten. Vid Säkerhetspolisen finns en biträdande säkerhetspolischef som är säkerhetspolischefens ställföreträdare.

Frågor på Säkerhetspolisens område som på ett väsentligt sätt påverkar andra delar av polisväsendet avgörs av rikspolischefen. Rikspolischefen får också i övrigt besluta i ett ärende om det finns särskilda skäl.

Säkerhetspolisen är indelad i fyra huvudenheter. Varje sådan enhet leds av en huvudenhetschef. Två av huvudenheterna ansvarar

för operativ verksamhet. Av de övriga två svarar en för administration och en för teknik.

4.1.2 De operativa huvudenheterna

Huvudenheterna som ansvarar för operativ verksamhet bedriver arbete inom verksamhetsgrenarna säkerhetsskydd, kontrapionage, terrorismbekämpning och författningsskydd.

Med säkerhetsskydd menas enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet och skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet omfattar även skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Inom säkerhetsskyddet utförs arbete bestående i registerkontroller, rådgivning åt myndigheter samt kontroller av myndigheternas säkerhetsskydd och internsäkerhet. Inom verksamhetsgrenen ligger också ansvaret för personskyddet bl.a. avseende den centrala statsledningen. Säkerhetsskyddet är en förebyggande verksamhet.

Kontrapionaget syftar till att förebygga och avslöja brott mot rikets yttre säkerhet. I första hand är arbetet inriktat på att förebygga och avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet.

Inom terrorismbekämpningen arbetar Säkerhetspolisen med att i Sverige bekämpa internationell terrorism.

Författningsskyddet har i uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Författningsskyddets verksamhet är inriktad dels på brott med en främlingsfientlig, rasistisk, anti-semitisk eller homofobisk bakgrund, dels på brott som används som medel för att uttrycka en politisk åsikt eller för att uppnå ett politiskt mål. Författningsskyddet utför kontinuerligt analyser av vilket hot grupper som ligger bakom denna typ av brott utgör.

En av huvudenheterna kan sägas ha huvudansvaret för det bevaknings- och säkerhetsarbete som Säkerhetspolisen ålagt i förordningarna med instruktion för Rikspolisstyrelsen respektive Säkerhetspolisen. Sålunda är två av de tre funktioner som Säkerhets-

polisens personskyddsverksamhet består av placerade vid denna huvudenhet, nämligen personskyddsroteln och hotbildsfunktionen vid kontraterrorismroteln. Utöver dessa funktioner utgörs huvudenheten bl.a. av återstående del av kontraterrorismroteln, författningsskyddsroteln, strategiska analysenheten och enheten för internationellt samband. Strategiska analysenheten arbetar med omvärldsanalys och producerar årligen ett hotbildsdokument som utgör basen för Säkerhetspolisens verksamhetsplanering.

Säkerhetspolisens andra operativa huvudenhet är inriktad på kontrapionage. Till denna huvudenhet hör säkerhetsskyddsroteln, vars verksamhet till viss del kan hänföras till Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. Roteln svarar bl.a. för tekniska skyddsåtgärder.

4.2 Säkerhetspolisens hotbildsfunktion

4.2.1 Hotbildsfunktionens organisation

I slutet av 1980-talet, efter mordet på statsminister Olof Palme år 1986, inrättades inom kontraterrorismroteln en särskild hotbildsgrupp. Att hotbildsgruppen organisatorisk placerades inom denna rotel har sin förklaring i det under 1980-talet alltmer ökande terrorismhotet. Mot den bakgrunden föreföll det naturligt att roteln som sysslade med terrorism också skulle utföra hotbildsanalyser.

Hotbildsgruppen, numera kallad hotbildsfunktionen, är fortfarande organisatoriskt placerad inom kontraterrorismroteln. Chefen för roteln är formellt ansvarig för den verksamhet hotbildsfunktionen bedriver. Hotbildsgruppen leds minutoperativt av en kriminalkommissarie. Gruppen består i dagsläget av ett antal polismän, ett par analytiker med akademisk bakgrund och administratörer. Till sin hjälp har gruppen två psykologer, som tillsammans anlitas motsvarande 80 procent av en heltidsanställning. Dessa bistår gruppen med vissa expertbedömningar.

Vid tiden för mordet på utrikesminister Anna Lindh var gruppen knappt hälften så stor som den är i dag. Den bestod då av polismän och en psykolog som anlidades motsvarande 20 procent av en heltidsanställning.

4.2.2 Hotbildsfunktionens verksamhet

Den författning som styr hotbildsfunktionens verksamhet är FAP 224-2 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (se avsnitt 3.4). Begreppet *den centrala statsledningen* omfattar som nämnts statschefen – kungen –, riksdagen, regeringen, statssekreterarna och kabinettssekreteraren vid Utrikesdepartementet. I dagsläget ingår 404 personer i denna krets.

I författningen anges att Säkerhetspolisen har att bedöma hotbilden beträffande de personer som avses (skyddspersonerna) och att den samlade polisiära skyddsinsatsen skall ske med utgångspunkt från den hotbilden. I kretsen skydds personer ingår inte bara den centrala statsledningen och de som vistas här i samband med statsbesök eller liknande händelser utan även de för vilka Rikspolisstyrelsen i enlighet med bestämmelserna i förordningarna (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen fattat särskilt beslut om personskydd (se avsnitt 3.2 och 3.3). Också för dessa personer har Säkerhetspolisen alltså att upprätta hotbilder. Hotbilsbedömningen spelar således en avgörande roll när det gäller att bedöma om skyddsinsatser är nödvändiga och i så fall vilka åtgärder som bör vidtas.

Upprättande av hotbilder

Två gånger om året bestäms för vilka personer hotbilden skall bedömas fortlöpande (s.k. taktisk hotbild eller, som det tidigare hette, generell hotbild). Beslut härom fattas av huvudenhetschefen, ledningsgruppen och/eller rotelchefen. Av de personer som ingår i den centrala statsledningen upprättades vid tiden för mordet på Anna Lindh bara särskilda taktiska hotbilder avseende statsministern och kungen. Beträffande övriga – statsråd, riksdagens talman, partiledare som också är riksdagsledamöter etc. – bedömdes det inte motiverat att upprätta sådana särskilda taktiska hotbilder. I stället upprättades en taktisk hotbilsbedömning avseende riksdagen som helhet. Denna hotbild tog även upp de enskilda riksdagsledamöter som av olika anledningar bedömdes vara särskilt utsatta. Efter mordet på Anna Lindh har taktiska

hotbilder upprättats avseende samtliga statsråd och partiledare som är riksdagsledamöter.

De taktiska hotbilderna upprättas två gånger per år. När hotbildsgruppen och rotelchefen gjort sina bedömningar presenteras de för huvudenhetens ledning, som fastställer hotbilderna och fattar beslut om eventuella skyddsåtgärder.

De taktiska hotbilderna ligger i princip fast fram till dess att det är dags att upprätta en ny hotbild. Om det under mellantiden inträffar något som påverkar hotbilden justeras den dock.

Hotbildsfunktionen gör vidare operativa hotbilsbedömningar. Sådana bedömningar görs normalt efter särskilt beslut av huvudenhetsledningen. De kan avse speciella händelser, särskilda evenemang, utländska statsbesök i Sverige etc. Operativa hotbilder upprättas t.ex. då statministern eller ett statsråd skall resa till vissa länder. De taktiska hotbilsbedömningarna fungerar i de fallen som en bas för de operativa hotbilderna.

Hotbildsfunktionen gör även enklare hotbilsbedömningar, s.k. logganteckningar, grundade på mindre omfattande utredningar. En sådan bedömning kan göras med anledning av att information erhålls om någon speciell händelse. Exempelvis kan information i ett statsråds engagemanglista, dvs. planerade program, om att ett statsråd skall delta vid ett öppet möte på en viss plats leda till att en sådan bedömning görs. Hotbilsbedömningar i logganteckningsärenden beslutas av chefen för kontraterrorismroteln och behöver således inte underställas huvudenhetsledningen.

Det förekommer då och då att vissa departement inom Regeringskansliet tar kontakt med Säkerhetspolisen och begär att en hotbilsbedömning görs inför ett visst engagemang som statsrådet skall delta i. Om en sådan begäran inkommer upprättar hotbildsfunktionen en särskild hotbildsanalys.

Grunderna för hotbilsbedömningen

De hotbilsbedömningar som hotbildsfunktionen gör avser i enlighet med FAP 224-2 fem olika kategorier, *internationell terrorism*, *inhemsk extremism*, *annan opinionsyttring*, *mental störning* och *överförd hotbild*. Hotbilsbedömningarna är skriftliga och omfattar vanligen ett par eller flera sidor. De innehåller uppgifter om det som är känt hos Säkerhetspolisen om möjliga hot mot skyddspersonen. Någon mer detaljerad information om vad bedöm-

ningarna grundas på ges dock inte. Bedömningarna utmynnar i en beskrivning av risken för en attack mot skyddspersonen utifrån respektive kategori. Varje kategori värderas för sig och åsätts en siffra enligt den femgradiga skala som de allmänna råden i FAP 224-2 innehåller:

1. Ingen hotbild/Ringa risk för angrepp
2. Låg hotbild/Viss risk för angrepp
3. Förhöjd hotbild/Risk för angrepp
4. Hög hotbild/Betydande risk för angrepp
5. Mycket hög hotbild/Uppenbar risk för angrepp

När det gäller de olika kategorierna är det beträffande *internationell terrorism* inga tveksamheter om vad som åsyftas. På denna typ av hot finns experter vid Säkerhetspolisen, främst inom kontra-terrorismroteln.

Med *inhemsk extremism* menas sådan verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller att hindra enskilda medborgare från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. På hot från denna kategori finns experter vid Säkerhetspolisens författningsskyddsrotel, som har i uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (se avsnitt 4.1.2 *De operativa huvudenheter*na).

Till kategorin *annan opinionsyttring* hänförs främst demonstrationer som tenderar att övergå i våldshandlingar eller på annat sätt gå utöver de medverkandes demokratiska rättigheter. Demonstranter som kastar ägg, skriker otrevligheter eller på annat sätt utmärker sig hör således hemma i aktuell kategori. Även på denna typ av hot finns främst inom författningsskyddsroteln experter. Till *annan opinionsyttring* hänförs ibland också fall där Säkerhetspolisen fått kännedom om personer som utan att vara hotfulla eller uppträda på ett avvikande sätt skriver många och påstridiga brev till en skyddsperson.

Beträffande kategorin *mental störning* är situationen annorlunda. Till *mentalt störda* hänförs Säkerhetspolisen kända hotutövare, dvs. personer som uttalat hot mot statsråd och andra i den centrala statsledningen. Till gruppen hänförs också personer som enligt vad som är känt på annat sätt betett sig egendomligt, s.k. enstöringar. Ett exempel på sistnämnda typ av personer är vad man med ett

engelskt uttryck kallar "stalkers". Med "stalker" menas en person som på ett onormalt sätt är fixerad vid en annan person, ofta en känd sådan. Eftersom säkerhetspolisen traditionellt saknar närmare kunskap om orsakerna till och drivkrafterna bakom *mentalt störda* beteenden anlitas psykologisk expertis som hjälper till att bedöma om en person skall hänföras till denna kategori och om så är fallet hur pass farlig en person bedöms vara. Kända hotutövare och personer som betett sig egendomligt delas in i olika grupper.

Till grupp 1 hänförs de personer som på grund av dokumenterad farlighet visat sig kapabla att använda våld eller har motivation och förmåga att utgöra ett hot. Gruppen består i dagsläget av knappt 20 personer.

Till grupp 2 hänförs de personer som bedöms utgöra en potentiell fara under vissa förutsättningar men där det vid tidpunkten för bedömningen inte finns någon konkret information som tyder på att personen ifråga utgör ett konkret hot. Denna grupp utgörs i dagsläget av drygt 50 personer.

Till grupp 3 hänförs drygt 250 personer som hotbildsfunktionen klassificerar som "normala rättshaverister", dvs. de har inte framfört något hot men skiljer sig från andra i kontakterna med skyddspersonen. Under rubriken *Information till grund för hotbilsbedömningen och hotbildsfunktionens bearbetning av den återkommer jag till* hur Säkerhetspolisen får information om personer som kan hänföras till kategorin *mental störning* samt till hur denna information bearbetas.

Till kategorin *mental störning* hänförs utöver för Säkerhetspolisen kända personer också okända, presumtiva hotutövare, dvs. personer som inte gett sig till känna men som kan tänkas komma att utöva hot eller våld mot skyddspersonerna. Dessa okända personer medför att den totala gruppen av *mentalt störda* består av ett visst mörkertal. Av denna anledning bedömer Säkerhetspolisen alltid risken för attack från personer i aktuell kategori till lägst en tvåa på den femgradiga skalan – låg hotbild/viss risk för angrepp.

Med kategorin *överförd hotbild* menas främst att en person med en hög hotbild för över denna på personer som befinner sig i hans eller hennes omedelbara närhet. Som exempel kan nämnas då Israels premiärminister Ehud Barak och den palestinske ledaren Yasser Arafat under förintelsekonferensen i Stockholm år 2000 besökte statsminister Göran Persson. Både Ehud Barak och Yasser Arafat bedömdes ha en hög hotbild och denna överfördes under besöket på Göran Persson. Hotbilden överförs från en person till

en annan endast i situationer då båda samtidigt närvarar till exempel vid ett möte.

Säkerhetspolisen har nyligen vidgat begreppet *överförd hotbild* så att ett evenemang med hög risk i sig kan innebära en ökad risk för personer som medverkar eller besöker det.

De hotbilda-bedömningar som Säkerhetspolisen gör grundar sig huvudsakligen på informationer om hot i de olika kategorierna. En faktor som inte beaktas vid hotbilda-bedömningen är t.ex. exponering av en skyddsperson i medier. Enligt företrädare för Säkerhetspolisens hotbilda-funktion kan en sådan faktor i och för sig vara relevant men den vägs inte in i bedömningen; ”det läggs inte in någon korg för diffusa hot”.

De hotbilda-bedömningar som Säkerhetspolisen upprättar betraktas endast som interna arbetsredskap och delges normalt varken skyddspersoner eller den öppna polisen. Jag återkommer till detta under rubriken *Information om hotbilda-bedömningen*.

Information till grund för hotbilda-bedömningen och hotbilda-funktionens bearbetning av den

Arbetet vid hotbilda-funktionen bygger helt och hållet på att så mycket information som möjligt kan hämtas in såväl internt som externt. Denna information bearbetas därefter och analyseras.

Intern information får hotbilda-funktionen från andra enheter inom Säkerhetspolisen.

Extern information erhålls huvudsakligen från Regeringskansliet, riksdagen, partikanslierna i riksdagen, Kungliga Hovstaterna och Staberna, ambassader, utländska säkerhets- och underrättelse-tjänster, polismyndigheter, socialtjänst, sjukvård/psykvård, försvarsmakten och kriminalvården. Information införskaffas vidare i betydande omfattning via öppna källor såsom massmedier och Internet. Viss information fås genom andra kanaler. Även förundersökningar kan ge upplysningar av betydelse.

När det gäller intern information bereder denna, enligt företrädare för Säkerhetspolisen, sällan hotbilda-funktionen några problem.

När det däremot gäller extern information kan det vara svårt för Säkerhetspolisen att få fram utförliga och relevanta uppgifter. Det finns med ett undantag (se avsnitt 3.5 *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta*

Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. [FAP-artikel 403-3, RPSFS 1999:10]) inga författningar som särskilt tar sikte på att information som kan läggas till grund för hotbilda-bedömningar skall lämnas till Säkerhetspolisen eller hur det skall ske. Vissa rutiner har utarbetats när det gäller information från framförallt Regeringskansliet, riksdagen och Kungliga Hovstaterna och Staberna, dvs. medarbetarna till kungen. Jag återkommer till hur dessa rutiner ser ut och fungerar liksom till annan extern informationsinhämtning i avsnitt 4.5 *Samverkan med andra organ och myndigheter*.

Beträffande information om personer som kan hänföras till kategorin *mental störning* är Säkerhetspolisen, åtminstone i ett initialskede, helt beroende av externa källor. Sådan information kommer till exempel från Regeringskansliet och riksdagen genom att dessa organ vidarebefordrar inkomna brev och e-postmeddelanden som innehåller hotelser eller liknande samt rapporter om hotfulla telefonsamtal och besök.

Den information som hotbildsfunktionen erhåller bearbetas på skilda sätt. Registerslagningar i polisens register, såsom belastningsregistret, misstankeregistret, det allmänna spaningsregistret, kriminalunderrättelseregistret, Säpo-registret och Säkerhetspolisens centralregister genomförs. Utredningar och uppföljningar görs. Ibland vidtas åtgärder i form av spaning, övervakning etc. När det gäller hotfulla brev och e-postmeddelanden som bedöms utgöra olaga hot inleds regelmässigt förundersökning som bl.a. syftar till att Säkerhetspolisen skall kunna identifiera gärningsmannen och vidta förebyggande åtgärder.

De personer som klassificerats som *mentalt störda* hotutövare registreras i Säkerhetspolisens centralregister. Det finns därmed s.k. personärenden på dem. Personer som bedömts tillhöra grupp 1 och 2, dvs. de som psykologisk expertis ansett vara farliga respektive potentiellt farliga, följs upp kontinuerligt; grupp 1 en gång i månaden och grupp 2 en gång per kvartal. Då det bedöms möjligt och lämpligt håller Säkerhetspolisen med hjälp av psykologiska experter också samtal med personer i denna krets och deras närmaste anhöriga. Ibland kan aktuella personer även erbjudas hjälp till vård eller andra stödinsatser.

Skyddsåtgärder till följd av hotbilsbedömningen

Som jag redan nämnt är det huvudenhetsledningen som samtidigt som en hotbilsbedömning fastställs också beslutar om eventuella skyddsåtgärder till följd av den. Vid de tillfällen då särskilda hotbilder inte upprättas är personskyddsroteln behörig att fatta beslut om skyddsåtgärder (se vidare avsnitt 4.3.2).

Åtgärdsbesluten varierar från ingen åtgärd alls till fullt livvaktsskydd som är den mest långtgående skyddsåtgärden. Däremellan finns en hel skala av åtgärder.

Säkerhetspolisen kan till exempel rekommendera en skyddsperson att åka bil i stället för att anlita kollektiva färdmedel eller promenera när personen behöver förflytta sig. Efter mordet på Anna Lindh finns en generell rekommendation till statsråden att åka statsrådsbil i tjänsten och till och från arbetet (se vidare avsnitt 4.5.1 under rubriken *Statsrådsbilar*).

En annan åtgärd är att Säkerhetspolisen normalt underrättar den öppna polisen på en ort när exempelvis ett statsråd skall delta i ett möte på orten.

Relativt ofta bedömer Säkerhetspolisen att det behövs inre och/eller yttre bevakning vid ett evenemang som en skyddsperson skall delta i. Normalt ombeds den öppna polisen att svara för sådan bevakning. Beträffande den öppna polisens medverkan i personskyddet återkommer jag i avsnitt 4.3.2 under rubriken *Planerings- och förberedelsearbetet* och i avsnitt 4.5.4 *Polismyndigheterna*.

Ibland bedöms hotbilden vara sådan att skyddspersonen vid ett speciellt tillfälle eller tills vidare bör ha ett livvaktsskydd. Ett sådant skydd kan se ut på olika sätt (se avsnitt 4.3.2 under rubriken *Livvaktsskydd*).

Då och då inträffar det att ett hot inkommer riktat mot någon i kretsen den centrala statsledningen i samband med ett visst framträdande. Förutom att i en sådan situation förse personen i fråga med ett livvaktsskydd informeras han eller hon om hotet och får därefter själv ta ställning till om framträdandet skall genomföras som planerat. Vid enstaka tillfällen har Säkerhetspolisen bedömt hotbilden för ett särskilt evenemang vara så allvarlig att den av säkerhetsskäl funnit det nödvändigt att rekommendera ändringar i en persons program.

Skyddspersonerna behöver inte följa Säkerhetspolisens beslut och kan således avsäga sig skyddsåtgärder.

Information om hotbilda-bedömningen

De skriftliga taktiska hotbilda-bedömningarna betraktas som nämnts endast som interna arbetsredskap inom Säkerhetspolisen. Varken de som bedömningarna avser, den öppna polisen eller andra myndigheter får del av dem. Däremot förekommer det att personerna i fråga får hotbilden muntligt presenterad för sig. Detta sker framförallt då något inträffat som gör att personen i fråga bedöms vara i behov av särskilda skyddsåtgärder.

Anledningen till att ingen utanför Säkerhetspolisen får ta del av den skriftliga bedömningen har, enligt företrädare för Säkerhetspolisen, flera förklaringar. En är att det skulle kunna få förödande konsekvenser om en hotbild blev känd. En annan är att hotbilden skulle kunna feltolkas. I den skriftliga bedömningen är det heller inte möjligt att redogöra för allt av intresse som Säkerhetspolisen har kännedom om. Vid muntliga presentationer finns däremot tillfälle att mer utförligt redovisa vad som ligger till grund för en viss bedömning. Om de skriftliga bedömningarna skulle redovisas för enskilda skyddspersoner m.fl. skulle de, enligt Säkerhetspolisen, behöva utformas på ett annat och mer tidsödande sätt.

När Säkerhetspolisen fattar beslut om någon skyddsåtgärd som involverar den öppna polisen informeras ifrågavarande polismyndighet om att personskyddsroteln kan redogöra för aktuell taktisk hotbilda-bedömning.

Säkerhetspolisen presenterar däremot alltid operativa hotbilda-bedömningar rörande särskilda evenemang för de polismyndigheter som är berörda.

4.3 Säkerhetspolisens personskyddsrotel

4.3.1 Personskyddsrotelns organisation

Personskyddsroteln vid Säkerhetspolisen inrättades den 1 januari 1989. Dessförinnan hade som jag nämnt i kapitel 2 ansvaret för personskyddet varit fördelat mellan Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och de regionala polismyndigheterna. Genom förändringen fick Rikspolisstyrelsen det fulla ansvaret för bevaknings- och säkerhetsarbetet avseende den centrala statsledningen, utländska statsbesök och liknande.

Vid personskyddsroteln arbetar i dagsläget 93 livvakter och ett antal andra personer. Personskyddsroteln har därutöver tillgång till

en reservstyrka om f.n. 25 livvakter som tidigare tjänstgjort vid personskyddsroteln.

Personskyddsroteln leds av en chef och är indelad i fem funktioner; samordningsfunktionen, kungafamiljsgrupperna, regerings- och diplomatgrupperna, uppföljningsfunktionen och staben.

Samordningsfunktionen består av några personer som bl.a. ansvarar för planeringen av inkommande statsbesök och andra liknande händelser.

Kungafamiljsgrupperna leds av en operativ chef och består av ett antal livvakter. Grupperna har i uppgift att svara för skyddet av kungafamiljen.

Regerings- och diplomatgrupperna leds av en operativ chef och består av ett antal livvakter. Grupperna ansvarar bl.a. för skyddet av statsministern och övriga skyddspersoner som ingår i den centrala statsledningen.

Uppföljningsfunktionens uppgift är att biträda rotelchefen, svara för verksamhetsplanering m.m.

Staben består av flera personer som arbetar bl.a. med frågor rörande ekonomi, personal och utbildning.

4.3.2 Personskyddsrotelns verksamhet

Personskyddsrotelns verksamhet styrs liksom hotbildsfunktionens verksamhet av FAP 224-2 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m.

I författningen anges som redovisats tidigare att Säkerhetspolisen samordnar planering och förberedelser av polisens bevaknings- och säkerhetsarbete kring skyddspersonerna varvid Säkerhetspolisen svarar för kontakten med skyddspersonerna och/eller deras företrädare, att information ges till berörda polismyndigheter om skyddspersonernas planerade förflyttningar och om hotbilden, att samråd sker med berörda polismyndigheter och frågor om närskydd etc. I författningen föreskrivs också att Säkerhetspolisen vid genomförandet av en insats svarar för närskyddet. Med närskydd menas den del av personskyddet som består av livvakt, tekniska skyddsåtgärder och skyddspaning. För uppräknade arbetsuppgifter svarar huvudsakligen personskyddsroteln.

Planerings- och förberedelsearbetet

Personskyddsinsatser kräver ett omfattande planerings- och förberedelsearbete, såväl internt som externt.

Inom Säkerhetspolisen är det enligt arbetsordningen personskyddsroteln som svarar för den interna samordningen av personskyddsverksamheten. Samordningsansvaret aktualiseras framförallt under planerings- och förberedelsearbetet. Cheferna för de rotlar som inbegrips i personskyddsverksamheten – personskyddsroteln, kontraterrorismroteln och säkerhetsskyddsroteln – träffas regelbundet varje månad vid s.k. samordningsmöten. Vid dessa möten diskuteras olika skyddsinsatser och fattas s.k. beslut i stort, dvs. inriktningsbeslut, som rotlarna sedan arbetar efter.

För personskyddsrotelns planering av eventuella skyddsinsatser är det viktigt att den får kontinuerlig information om skyddspersonernas kommande aktiviteter. Roteln får via Säkerhetspolisens ledningscentral t.ex. varje vecka engagemangslistor för samtliga statsråd från Regeringskansliet. Engagemangslistorna fördelas på gruppcheferna inom regerings- och diplomatgrupperna. Dessa granskar listorna och gör de uppföljningar som de anser nödvändiga dels för att kunna planera en personskyddsinsats, dels för att få ett underlag för om en tillfällig personskyddsinsats behövs. Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh har personskyddsroteln gett Regeringskansliet skriftliga förslag på hur engagemangslistorna bör vara utformade och från och med hösten 2004 avser personskyddsroteln att ändra rutinerna för granskning och uppföljning av engagemangslistorna. Några personer vid samordningsfunktionen kommer då enligt planerna att få som sin huvudsakliga arbetsuppgift att gå igenom och följa upp dessa listor. Jag återkommer till rutinerna för engagemangslistorna i avsnitt 4.5.1.

I personskyddsrotelns uppgifter ingår också att svara för samordningen av förberedelse- och planeringsarbetet i förhållande till berörda polismyndigheter. Som nämnts skall personskyddsroteln därvid informera berörd polismyndighet om en skyddspersons planerade förflyttning och om hotbilden samt samråda med berörd polismyndighet om en insats förutsätter polismyndighetens medverkan. Om ett evenemang, t.ex. ett torgmöte, skall hållas på en viss ort och det inte bedöms nödvändigt att vidta några skyddsåtgärder underrättar Säkerhetspolisen normalt den lokala polismyndigheten inom vars område mötet skall hållas. Som jag

nämnt tidigare får berörd polismyndighet inte del av den skriftliga taktiska hotbilden utan informeras om att handläggaren vid Säkerhetspolisen vid behov kan redogöra för denna.

Det samråd som föregår ett beslut om s.k. distansskydd, vilket den berörda polismyndigheten svarar för, sker mestadels per telefon med myndigheten. Under samrådet informeras normalt polismyndigheten om den aktuella hotbilden. Distansskyddet kan bestå av platsbevakning, eskorter, hotellbevakning etc. När myndigheterna är överens beslutar Säkerhetspolisen vanligen genom personskyddsroteln en lägsta skydds nivå som polismyndigheten skall svara för. Beslutet dokumenteras och skickas till polismyndigheten. Jag återkommer till frågor rörande polismyndigheternas medverkan i insatserna, ansvarsfördelning mellan Säkerhetspolisen och polismyndigheterna m.m. i avsnitt 4.5.4 *Polismyndigheterna*.

Beslut om skyddsåtgärder

Huvudenhetsledningen fastställer som jag tidigare nämnt hotbilderna och fattar beslut om eventuella skyddsåtgärder. Vid de tillfällen då särskilda hotbilder inte upprättas, t.ex. då ett statsråd skall medverka i ett öppet möte, är personskyddsroteln behörig att fatta beslut om skyddsåtgärder. Personskyddsroteln har delegation att fatta sådana beslut i brådskande fall eller då det gäller mindre insatser. Den bedömning som personskyddsroteln gör utgår från den taktiska hotbild som hotbildsfunktionen upprättar med sex månaders intervall. Den hotbilden utgör basen för bedömningen. Personskyddsroteln värderar därefter den information i övrigt som finns tillgänglig avseende skyddspersonen, aktuellt evenemang, mötesplats etc. Ofta är det ont om tid beroende på att detaljerad information saknas, att ändringar i skyddspersonens program sker sent etc. När personskyddsroteln fattat ett beslut om skyddsåtgärder meddelas detta huvudenhetsledningen för kännedom.

De olika skyddsåtgärder som kan bli aktuella har jag redogjort för i avsnitt 4.2.2 under rubriken *Skyddsåtgärder till följd av hotbilda bedömningen*.

Någon gång kan det hända att personskyddsroteln får information om att en person som bedömts vara en farlig hotutövare är på väg till den ort där skyddspersonen för tillfället befinner sig. I den situationen informeras skyddspersonens livvakter och eventuellt kontaktas åklagare. Om den hotade personen saknar livvakter

och läget är brådskande kan istället kontakt tas med den öppna polisen och eventuellt också med åklagare.

För det fall personskyddsroteln får information om att ett statsråd känner sig orolig eller önskar livvaktsskydd förses statsrådet alltid med livvakt, dvs. även då ett livvaktsskydd från säkerhetssynpunkt inte är motiverat.

Livvaktsskydd

Det finns olika former av livvaktsskydd. Säkerhetspolisen använder sig av vad den kallar fullt livvaktsskydd, begränsat livvaktsskydd och sambandsman.

Fullt livvaktsskydd består av minst tre livvakter som följer med skyddspersonen.

Begränsat livvaktsskydd används ofta av Säkerhetspolisen. Skyddet består av två livvakter.

Sambandsman är en ensam livvakt. Vid utlandsresor förekommer det relativt ofta att skyddspersonen får livvaktsskydd av värdlandet. Om detta bedöms tillräckligt följer bara en livvakt med från Sverige. Livvaktens uppgift är i sådant fall att följa skyddspersonen och svara för kontakterna med värdlandets livvakter. Han eller hon fungerar således som ren sambandsman.

Förutom som sambandsman ges i dagsläget ett livvaktsskydd bestående av en ensam livvakt inte i normalfallet även om det historiskt sett har använts.

Livvaktsskydd är resurskrävande. För varje skyddsperson som har ett livvaktsskydd som inte är av helt tillfällig karaktär åtgår i snitt flera än tio livvakter. Vid beräkningen har hänsyn tagits till livvakternas arbetstid, planering, resor, utbildning, semester och annan bortovaro.

Arbetet som livvakt

Som jag tidigare nämnt har Säkerhetspolisen i dagsläget 93 livvakter som tjänstgör vid personskyddsroteln. Livvakterna har sin fasta anställning hos någon av polismyndigheterna i landet. De anställs av Säkerhetspolisen för en tid av fem år. Därefter sker en bedömning om visstidsanställningen skall förlängas i tre år. Om det bedöms föreligga synnerliga skäl kan livvakterna få förlängning i

ytterligare två år. Därefter måste de återgå till sin anställning i polismyndigheten. Den maximala tjänstgöringstiden som livvakt uppgår således till tio år. Av tjänstgörande livvakter har för närvarande ett knappt tiotal arbetat som livvakt mer än åtta år och de är således inne på sin sista förlängningsperiod.

I livvaktstjänstgöringen ingår, förutom fysisk träning, kontinuerliga övningar och fortbildning.

Efter livvaktstjänstgöringen kan de poliser som återgår till anställningen vid polismyndigheten bli placerade i den s.k. reservstyrkan. Denna består, som nämnts, i dagsläget av 25 livvakter. De poliser som ingår i reservstyrkan kallar Säkerhetspolisen in för tjänstgöring då behov av extra livvakter uppstår. I reservstyrkan får poliserna vara kvar tills de är runt 50 år förutsatt att de klarar de kompetensprov som regelbundet genomförs. Även poliserna i reservstyrkan genomgår fortbildning.

Rekrytering och utbildning

Personskyddsroteln och personalenheten svarar för såväl rekrytering som utbildning av livvakter. Denna verksamhet är, enligt företrädare för roteln, resurskrävande.

De personer som rekryteras som livvakter måste först genomgå en livvaksutbildning som är tio veckor lång. Den genomförs inte regelbundet utan när behov av nya livvakter finns. Utbildningen har genomförts både under hösten 2003 och under våren innevarande år. Nästa utbildningsomgång planeras äga rum 2005. Till varje utbildningstillfälle antas ca 20 poliser.

I utbildningen ingår bl.a. taktik, teknik, fysisk träning, vapenhantering, självskydd, hantering av krissituationer, sjukvård, vett och etikett m.m.

Efter godkänd utbildning börjar de nyutbildade livvakterna att tjänstgöra vid personskyddsroteln.

De krav som ställs på poliser som rekryteras som livvakter är flera och höga. För det första rekryteras bara personer som tjänstgjort som poliser i minst fyra års tid. I denna tid får dock de två år räknas in som det tar att genomgå polisprogrammet, dvs. den grundläggande utbildningen till polis. Detta krav har nyligen fastställts. Tidigare krävdes fem års tjänstgöring som polis. Ett andra krav är att de som rekryteras inte får ha uppnått 42 års ålder. Också detta krav har nyligen ändrats. Gränsen gick tidigare vid 40

års ålder. Utöver dessa grundläggande krav får sökande poliser genomgå tester i skytte och bilkörning, ett fysisk test samt ett personlighets- och begåvningstest. Efter avslutade tester rekryteras de poliser som bedöms vara mest lämpliga för livvaktsarbete.

Livvaktsarbetet uppfattas som attraktivt vilket avspeglas i att antalet sökande till livvaktsutbildningen är relativt stort. Vid senaste antagningen sökte över 100 poliser. Ca en fjärdedel av dessa bedömdes vara lämpliga att utföra livvaktsarbete.

4.4 Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsrotel

4.4.1 Säkerhetsskyddsrotelns organisation

Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsrotel består av två enheter; en som ansvarar för kontroller och rådgivning, fysiskt skydd av lokaler och andra tekniska säkerhetsåtgärder och en som svarar för registerkontroller i enlighet med säkerhetsskyddslagen (1996:627). Vid den förstnämnda enheten finns experter på taktiskt säkerhetsskydd i förhållande till en hotsituation. Vissa av dessa arbetar med särskild inriktning på den personkrets som utgör den centrala statsledningen.

4.4.2 Säkerhetsskyddsrotelns verksamhet avseende den centrala statsledningen

Det säkerhetsskyddsarbete som säkerhetsskyddsroteln bedriver med inriktning på den centrala statsledningen styrs också det av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevakning och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (FAP 224-2). Där föreskrivs bl.a. att Säkerhetspolisen svarar för frågor om tekniska skyddsåtgärder. Sådana frågor handhas liksom viss säkerhetsrådgivning av säkerhetsskyddsroteln.

Säkerhetsrådgivning

I samband med att ett nytt statsråd, en ny talman eller partiledare i riksdagen tillträder sitt uppdrag får han eller hon information om Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. I denna information

ingår säkerhetsrådgivning. Säkerhetsrådgivningen är avsedd att ge en orientering om vad skyddspersonen från ett säkerhetsperspektiv bör tänka på, hur han eller hon bör bete sig i olika situationer, vad som bör göras om ett hot inkommer etc. I samband med säkerhetsrådgivningen överlämnas också skriften SÄKERHET Säkerhetsrådgivning vid hot, som är framtagen av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten i Stockholms län i samverkan med en rad andra myndigheter. Skriften vänder sig företrädesvis till personer i den offentliga sektorn som på grund av sin anställning utsatts för hot eller löper större risk än människor i allmänhet att utsättas för en sådan situation.

Strax efter det att ett nytt statsråd, en ny talman eller partiledare i riksdagen tillträtt sitt uppdrag gör säkerhetsskyddsroteln också en säkerhetsundersökning av skyddspersonens bostad. Även vid detta tillfälle ges viss säkerhetsrådgivning.

Efter dessa tillfällen lämnas säkerhetsskyddsinformation bara i särskild ordning. Samtliga statsråd har t.ex. fått förnyad säkerhetsrådgivning efter mordet på utrikesminister Anna Lindh.

Jag återkommer till frågor rörande säkerhetsrådgivning i avsnitt 4.6.

Tekniska skyddsåtgärder

En av säkerhetsskyddsrotelns främsta uppgifter när det gäller tekniska skyddsåtgärder avseende den centrala statsledningen rör det fysiska skyddet av lokaler, det s.k. skalskyddet, och olika mötesplatser.

I rotelns uppgifter ingår också att undersöka skyddspersonernas bostäder från säkerhetssynpunkt. Som tidigare nämnts gör säkerhetsskyddsroteln, i samband med att ett nytt statsråd, en ny talman eller partiledare i riksdagen utnämns eller valts, en sådan undersökning. En undersökning kan också göras avseende andra i den centrala statsledningen om något särskilt inträffat som motiverar detta. Undersökningen utmynnar ofta i rekommendationer om olika tekniska installationer. Om aktuell skyddsperson godtar säkerhetsskyddsrotelns rekommendationer görs de tekniska installationerna. Kostnaderna för installationerna svarar Regeringskansliet för om det rör sig om ett statsråd och riksdagen för om det rör talmannen eller övriga riksdagsledamöter.

Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh har säkerhets-skyddsroteln tagit fram ny teknisk säkerhetsutrustning till vissa skyddspersoner.

4.5 Samverkan med andra organ och myndigheter

Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd i FAP 224-2 förutsätter planeringen av det bevaknings- och säkerhetsarbete som krävs för den högsta statsledningens säkerhet fortlöpande kontakter med Kungliga Hovstaterna och Staberna, riksdagens förvaltningskontor, Regeringskansliet och partikanslierna i riksdagen m.fl. Detsamma gäller planeringen av arbetet inför statsbesök och liknande händelser. Inom Säkerhetspolisen är det personskyddsroteln som huvudsakligen svarar för dessa kontakter.

4.5.1 Regeringskansliet

För Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet är samverkan med Regeringskansliet av central betydelse. Flertalet av de personer som på ett mer direkt sätt kommer i kontakt med personskyddsverksamheten har Regeringskansliet som sin gemensamma bas. Det gäller statsministern och samtliga statsråd. Statssekreterarna och kabinettssekreteraren vid Utrikesdepartementet, som också ingår i den centrala statsledningen, kan även de beröras av denna verksamhet men normalt först då ett konkret hot riktats mot dem.

Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet

Regeringskansliet har utfärdat föreskrifter om säkerhetsskyddet i Regeringskansliet.

Säkerhetsskyddet omfattar enligt aktuella föreskrifter informationssäkerhet, tillträdesbegränsning, säkerhetsprövning, skydd mot terrorism samt brandskydd. Med informationssäkerhet menas skydd mot att någon obehörig får kännedom om, ändrar eller förstör uppgifter som enligt sekretesslagen (1980:100) omfattas av sekretess. Tillträdesbegränsning innebär skydd mot att någon obehörig får tillträde till Regeringskansliets lokaler. Med säkerhets-

prövning avses skydd mot att någon som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt deltar i en säkerhetskänslig verksamhet.

Frågor som rör statsministerns och statsrådets personliga säkerhet regleras inte särskilt i föreskrifterna men kan sägas i viss mån ingå i säkerhetsskyddet.

Enligt föreskrifterna skall det i Regeringskansliet finnas en kanslisäkerhetschef. Kanslisäkerhetschefen skall ha tillsyn över det säkerhetsskydd som är gemensamt för hela eller delar av Regeringskansliet och svara för samordningen av säkerhetsskyddet inom Regeringskansliet. Kanslisäkerhetschef är rättschefen i Statsrådsberedningen.

I varje departement skall det vidare enligt föreskrifterna finnas en säkerhetschef som utses av departementschefen.

Till kanslisäkerhetschefens uppgifter hör bl.a. att besluta i sådana frågor som rör flera departement och i sådana frågor som har principiell betydelse eller som annars har särskilt stor vikt, att förlöpande hålla departementens säkerhetschefer orienterade i frågor av betydelse för deras verksamhet, att anordna sammankomster med säkerhetschefer och biträdande säkerhetschefer i departementen för utbyte av erfarenheter och synpunkter samt i behövlig utsträckning hålla kontakt med Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och lokala polismyndigheter.

Säkerhetschefen i ett departement har i uppgift bl.a. att samråda och hålla kontakt med kanslisäkerhetschefen och, utöver vad som i övrigt föreskrivs, informera kanslisäkerhetschefen om inträffade händelser eller annat som är av större vikt eller av principiell betydelse för säkerhetsskyddet i Regeringskansliet samt att i behövlig utsträckning ta kontakt med Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och de lokala polismyndigheterna.

Inom Regeringskansliets förvaltningsavdelning finns en särskild säkerhetssektion som bl.a. har i uppgift att biträda kanslisäkerhetschefen och säkerhetscheferna i deras verksamhet.

Statsrådsberedningens roll

Rättschefen i Statsrådsberedningen är således kanslisäkerhetschef. Som biträdande kanslisäkerhetschef fungerar personalchefen i Statsrådsberedningen. Även om frågor som rör statsministerns och statsrådets säkerhet inte regleras särskilt i Regeringskansliets föreskrifter har kanslisäkerhetschefen och biträdande kanslisäkerhets-

chefen skapat vissa rutiner vad gäller Regeringskansliets kontakter med Säkerhetspolisen i sådana frågor. Frågor rörande statsrådets säkerhet tas ofta upp på de säkerhetschefsmöten som med viss kontinuitet hålls med samtliga säkerhetschefer. Därutöver medverkar kanslisäkerhetschefen och/eller biträdande kanslisäkerhetschefen i en grupp – den s.k. Säkerhetspolisgruppen – där företrädare för riksdagen, Regeringskansliet och Säkerhetspolisen deltar. Även vid denna grupps möten diskuteras frågor rörande personskyddet.

Varken kanslisäkerhetschefen eller biträdande kanslisäkerhetschefen får normalt de hotbilda-bedömningar som Säkerhetspolisen upprättar avseende statsministern och övriga statsråd presenterade för sig.

Rutiner för engagemangslistor

Genom Statsrådsberedningen lämnas varje vecka information till Säkerhetspolisen om samtliga statsråds planerade program i form av s.k. engagemangslistor. Engagemangslistorna innehåller uppgifter om statsrådets engagemang under kommande veckor. Samtliga departement skall enligt gällande rutiner till Statsrådsberedningen skicka engagemangslistor för departementets statsråd. Statsrådsberedningen ställer samman listorna och skickar dem till Säkerhetspolisen.

Uppgifterna i engagemangslistorna har tidigare varit relativt knapphändiga. Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh framförde Säkerhetspolisen till Regeringskansliet önskemål om att engagemangslistorna skulle innehålla viss information samt att rutinerna för att anmäla ändringar i programmen skulle stramas upp. I anledning av detta skickade Statsrådsberedningen i oktober 2003 ut riktlinjer rörande engagemangslistorna samt ändringar i dem till statsråden, statsrådsassistenterna samt chefstjänstemännen. Av riktlinjerna framgick inte att Säkerhetspolisen behövde begärd information för att kunna göra korrekta hotbilda-bedömningar. Detta meddelades dock, enligt den dåvarande kanslisäkerhetschefen, muntligen.

I februari 2004 upprättade Säkerhetspolisen en förteckning över vilken information som bör lämnas i statsrådets engagemangslistor. Förteckningen presenterades för Regeringskansliet vid ett säkerhetschefsmöte i mitten av april 2004.

De riktlinjer som sedan oktober 2003 gäller för ändringar i statsrådets program innebär att ändringarna skall anmälas i viss ordning beroende på om de sker under kontorstid eller på annan tid.

Rutiner för hantering av inkomna hot m.m.

När ett hot riktat mot ett statsråd eller annan skyddsperson inkommer till ett departement per brev, telefon, telefax eller e-post skall information, enligt de rutiner som gäller, lämnas till respektive säkerhetschef. Säkerhetschefen skall i sin tur vidareförmedla informationen till Säkerhetspolisen. Det finns inget krav på att kansli-säkerhetschefen eller biträdande kansli-säkerhetschefen skall informeras även om det ofta sker i praktiken. I Regeringskansliets telefonkatalog finns en minneslista som bör användas av personal som råkar ut för hot per telefon. I minneslistan finns allmänna råd och information om vad personen i fråga bör tänka på under samtalet. Säkerhetspolisen har under våren 2004 upprättat en lista över vad den som skickar över försändelser, t.ex. hotbrev, till Säkerhetspolisen bör bifoga för information. Det förekommer att säkerhetsansvariga inom Regeringskansliet samråder med Säkerhetspolisen om personer som t.ex. dagligen skickar brev till ett statsråd. Sådan information till Säkerhetspolisen kan vara av betydelse för den hotbilda-bedömning som Säkerhetspolisen gör.

Inom Regeringskansliet finns även särskilda säkerhetsrutiner för mottagande av paket.

Statsrådsberedningen har inte utarbetat några rutiner när det gäller att rapportera incidenter som sker utanför Regeringskansliets lokaler. Om något inträffar som kan ha betydelse för ett statsråds säkerhet, exempelvis då statsrådet deltar i ett möte på stan, är det en sak för det statsrådet eller medföljande personer att avgöra om information om det inträffade skall lämnas.

Departementen

Den praktiska hanteringen av frågor som rör statsrådets säkerhet skiljer sig åt mellan olika departement.

Justitiedepartementet

Säkerhetschef i Justitiedepartementet är expeditionschefen. I Justitiedepartementet finns också en person som är säkerhetsansvarig.

Om ett skriftligt hot riktat mot departementets statsråd inkommer granskar den säkerhetsansvarige hotet, bedömer det och tar kontakt med hotbildsfunktionen vid Säkerhetspolisen. Den säkerhetsansvarige tar vanligtvis också kontakt med biträdande kanslisäkerhetschefen i Statsrådsberedningen. Om det bedöms vara tveksamt om ett brev med egendomligt innehåll skall överlämnas till Säkerhetspolisen är det säkerhetschefen som beslutar i frågan.

Före mordet på utrikesminister Anna Lindh hade frågan om hur eventuella incidenter som inträffar i samband med ett statsråds engagemang utanför Regeringskansliets lokaler skall hanteras inte diskuterats. Efter mordet har sådana diskussioner förts.

Taktiska hotbilder avseende statsråden i Justitiedepartementet presenteras inte för säkerhetschefen.

Utrikesdepartementet

Säkerhetschef i Utrikesdepartementet är expeditionschefen. Till säkerhetschefens uppgifter hör att svara för säkerheten vid de svenska utlandsmyndigheterna. Expeditionschefen har till sitt förfogande en särskilt utsedd säkerhetschef – ett departementsråd – och ett kansli – sekretariatet för säkerhet, sekretess och beredskap (SSSB).

I frågor som mer direkt rör statsrådets säkerhet spelar också ministerkansliet en viktig roll. Härifrån expedieras de tre statsrådets engagemangslistor till Statsrådsberedningen och man svarar även för att programändringar anmäls. Ministerkansliet försöker vidare bl.a. signalera till Säkerhetspolisen när ett statsråd skall delta i ett engagemang som ministerkansliet bedömer som känsligt.

Rapporteringsrutiner för incidenter som inträffar utanför Regeringskansliets lokaler, t.ex. då en minister deltar i möten på stan, saknas. Normalt har dock ministrarna medarbetare – pressekreterare, politiskt sakkunniga etc. – med sig och de brukar vara noggranna med att rapportera incidenter antingen till chefen för ministerkansliet eller direkt till Säkerhetspolisen. Efter mordet på Anna Lindh har vaksamheten när det gäller incidenter ökat.

Brev och andra skrivelser som innehåller hot riktade mot ministrarna skall enligt gällande rutiner fångas upp av ministerkansliet, som skall vidarebefordra dem till SSSB. Från SSSB skickas de vidare till Säkerhetspolisen. SSSB gör i princip ingen filtrering av breven utan skickar alla egendomliga brev till Säkerhetspolisen.

När det gäller kvalificerade hot per telefon mot någon person inom Utrikesdepartementet så skall alla sådana samtal anmälas till SSSB.

Varken säkerhetschefen, den särskilde säkerhetschefen eller chefen för ministerkansliet har i tiden före mordet på utrikesministern deltagit i någon presentation av taktiska hotbilder rörande statsråden vid Utrikesdepartementet.

Övriga departement

Inom övriga departement i Regeringskansliet är departementets expeditionschef med något undantag säkerhetschef. Flera av säkerhetscheferna hade före mordet på utrikesminister Anna Lindh aldrig haft någon direktkontakt med Säkerhetspolisen.

När det gäller statsrådets planerade engagemang anmäls dessa vid samtliga departement av statsrådets assistenter till Statsrådsberedningen. Vid några departement skickas dessutom kopior direkt till Säkerhetspolisen. När det gäller ändringar i planerade engagemang anmäls dessa vanligtvis till Statsrådsberedningen. På några departement anmäls ändringarna även direkt till Säkerhetspolisen. Ett par departement anmäler ändringar bara till Säkerhetspolisen. Vid åtminstone ett departement anmäls inga ändringar som inträffar utanför kontorstid. På ett annat departement anmäls alla ändringar utanför kontorstid till säkerhetschefen som i sin tur tar kontakt såväl med Säkerhetspolisen som Regeringskansliets huvudbevakningscentral.

Rapporteringsrutiner för incidenter som inträffar utanför Regeringskansliets lokaler, t.ex. då ett statsråd deltar i möten ute i landet, saknas på flertalet departement. På ett par departement finns dock den rutinen att säkerhetschefen alltid skall informeras om sådana incidenter inträffar.

När det gäller inkomna hot mot något statsråd per brev, e-post eller telefon är rutinerna också olika inom skilda departement. På de flesta departementen är det säkerhetschefen, eller ibland den biträdande säkerhetschefen, som tar hand om hotbrev, andra egen-

domliga skrivelser etc. Han eller hon avgör vilka brev eller vilken information som bör vidarebefordras till Säkerhetspolisen och lämnar därefter över breven eller informationen direkt till Säkerhetspolisen. På flera departement tar säkerhetschefen också en underhandskontakt med den biträdande kanslisäkerhetschefen i Statsrådsberedningen. På ett departement skickar säkerhetschefen inte inkomna hotbrev till Säkerhetspolisen utan bara till Statsrådsberedningen.

Inte någon av säkerhetscheferna har överlämnat någon information till Säkerhetspolisen rörande frågor som inom departementet bedöms vara politiskt känsliga i den meningen att de kan väcka heta känslor hos allmänheten.

Knappast någon av säkerhetscheferna har deltagit i någon presentation av Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar.

Statsrådsbilar

Säkerhetspolisen disponerar egna bilar för transporter av vissa skyddspersoner. Härutöver finns inom Regeringskansliets säkerhetssektion en körcentral med bilar för persontransporter. Dessa s.k. statsrådsbilar är främst avsedda för statsrådets tjänstebruk. Efter mordet på Anna Lindh finns det en generell rekommendation att statsråden från säkerhetssynpunkt bör åka statsrådsbil såväl i tjänsten som vid arbetsresor, dvs. resor mellan bostaden och arbetsplatsen.

Körcentralen har ett antal bilar och chaufförer. Verksamheten har utökats efter mordet på utrikesminister Anna Lindh.

Samtliga chaufförer har genomgått en säkerhetsförarutbildning, som innehåller skilda moment och som uppdateras kontinuerligt. Efter mordet på utrikesministern har chaufförerna också genomgått en säkerhetsutbildning. Rättsligt sett har chaufförerna inga särskilda befogenheter, dvs. de har endast rätt att göra s.k. envarsingripanden.

I begränsad utsträckning anlitas hyrbil med chaufför. Regeringskansliets säkerhetssektion har också en överenskommelse med riksdagens transporttjänst (se avsnitt 4.5.2 *Riksdagen*) om ömsesidig hjälp med transporter då behov uppstår.

Synpunkter på samverkan

Regeringskansliets synpunkter

Några av de företrädare för Regeringskansliet som jag samtalat med har efterlyst klara och tydliga instruktioner från Säkerhetspolisens sida om hur departementen bör hantera olika situationer från säkerhetssynpunkt. Någon person har uttryckt att det vore bra om Säkerhetspolisen lämnade en mer enkel och handfast information om vad medarbetarna kring ett statsråd kan göra för att öka säkerheten. Flera personer har framfört en önskan om mer regelbunden kontakt med Säkerhetspolisen och att Säkerhetspolisen återkopplar när departementen lämnat sådan information som kan vara av betydelse för statsrådets säkerhet.

Säkerhetspolisens synpunkter

Många av de företrädare vid Säkerhetspolisen som jag talat med har framfört kritik mot Regeringskansliets sätt att hantera information som har betydelse för statsrådets säkerhet. Kritiken har bestått i att informationen inte är samlad och att rutinerna på olika departement skiljer sig åt. Säkerhetspolisen har exempelvis vid upprepade tillfällen, både muntligen och skriftligen, uttryckt önskemål om hur evenemangstorna bör utformas. Trots detta är de, enligt Säkerhetspolisen, i många avseenden bristfälliga. Allt för ofta anges bara t.ex. ”partiaktiviteter i Västergötland”. Säkerhetspolisen upplever sig heller inte få någon ”feed-back” på förslag som organisationen framfört till Regeringskansliet. Slutligen anser Säkerhetspolisen att säkerhetscheferna på respektive departement måste ta ett större ansvar för frågor som rör statsrådets personskydd.

4.5.2 Riksdagen

När det gäller riksdagen och dess ledamöter är det framför allt talmannen och partiledarna som mer direkt berörs av Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet. Övriga ledamöter kan naturligtvis också bli berörda men normalt bara under förutsättning att ett hot riktats mot dem.

Riksdagens säkerhetschef

Vid riksdagens kammarkansli finns en säkerhetschef som inom riksdagen är ansvarig för säkerhetsfrågor som rör riksdagen och dess ledamöter. Säkerhetschefen är den person vid riksdagen som har de huvudsakliga kontakterna med Säkerhetspolisen och som efter samråd med Säkerhetspolisen skapat de rutiner som rör säkerheten för talmannen och övriga riksdagsledamöter.

Säkerhetschefen deltar i regelbundna möten mellan riksdagen, Regeringskansliet och Säkerhetspolisen, dvs. i den s.k. Säkerhetspolisgruppen. Vid mötena behandlas säkerhetsrutiner etc. Därutöver har riksdagens kammarkansli efter mordet på utrikesminister Anna Lindh haft särskilda möten med Säkerhetspolisens ledning, länspolismästaren i Stockholm och Statsrådsberedningen.

Rutiner rörande ledamöternas säkerhet

Information

Efter mordet på utrikesministern har Säkerhetspolisen haft möten med samtliga partiledare. Vid mötena har riksdagens säkerhetschef liksom några av partiledarnas närmaste medarbetare såsom partikansliernas chefer, assistenter och/eller pressekreterare närvarat. Säkerhetspolisen har då förutom säkerhetsrådgivning lämnat information om hotbild, kontaktpersoner etc.

Hot

När olika typer av hot inkommer – skriftligen eller telefonledes – mot någon av riksdagsledamöterna slussas dessa enligt gällande rutiner till säkerhetschefen. Säkerhetschefen vidarebefordrar dem till Säkerhetspolisen. Vid säkerhetschefens bortovaro finns en ersättare på plats som utför denna uppgift.

Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh har en bättre kontakt mellan Säkerhetspolisen och partiledarna och deras kanslier etablerats. Varje partikansli i riksdagen har utsett en person som fungerar som kontaktman gentemot Säkerhetspolisen. Att kontakterna blivit bättre medför att hot och andra händelser som inträffar utanför tjänstetid skall kunna rapporteras direkt till Säkerhetspolisen.

Inom riksdagen har det nyligen tagits fram ett kort som kan förvaras i plånboken och som delats ut till samtliga riksdagsledamöter och andra berörda. Kortet innehåller information om vad som bör göras när hot eller egendomliga försändelser inkommer samt flera alternativa telefonnummer till polisen, Säkerhetspolisen och riksdagens säkerhetschef.

Planerade engagemang

I dagsläget saknas närmare rutiner för att informera Säkerhetspolisen om partiledarnas aktuella program eller planerade engagemang. Enligt de företrädare för partikanslierna som jag talat med är kanslierna villiga att utveckla rutiner för att förse Säkerhetspolisen med information om partiledarnas kommande engagemang så att Säkerhetspolisen kan göra en reell bedömning av huruvida personskyddsåtgärder behövs eller inte.

När det gäller talmannen går riksdagens säkerhetschef igenom det översiktliga veckoprogrammet och om talmannen skall företa några nationella resor meddelar säkerhetschefen alltid Säkerhetspolisen.

Tekniska skyddsåtgärder

Som jag tidigare redogjort för genomför Säkerhetspolisen undersökningar i skyddspersonernas bostäder och rekommenderar vilka tekniska skyddsåtgärder som bör installeras (se avsnitt 4.4.2 *Säkerhetskyddsrotelns verksamhet avseende den centrala statsledningen*). För riksdagens del gäller också detta främst talmannen och partiledarna. Riksdagen finansierar skyddsåtgärderna.

Riksdagens transporttjänst

Riksdagen har en transporttjänst som framför allt brukas av talmannen och riksdagens partiledare då dessa skall ut på officiella uppdrag. Transporttjänsten består av tre bilar och tre chaufförer. Chaufförerna har genomgått viss säkerhetsutbildning. Rättsligt sett har chaufförerna inga andra befogenheter än gemene man, dvs. de har rätt att göra s.k. envarsingripanden.

Talmannen och partiledarna har från säkerhetssynpunkt rekommenderats att minimera sitt kollektiva åkande.

Riksdagen har ett samarbetsavtal med Regeringskansliet som innebär att de har möjlighet att byta transporttjänster om behov uppstår.

Synpunkter på samverkan

Riksdagens synpunkter

Enligt företrädare för riksdagen har samarbetet mellan Säkerhetspolisen och riksdagen tidigare varit eftersatt. Efter mordet på utrikesminister Anna Lindh har det dock, enligt samma personer, blivit betydligt bättre. Önskemål har framförts om mer kontinuerliga kontakter, tre-fyra tillfällen per år, mellan Säkerhetspolisen å ena sidan och riksdagens talman och partiledare å andra sidan, då avstämningar rörande stämningssläget m.m. skulle kunna ske och information lämnas om vilka politiska frågor som skall behandlas kommande månader.

Säkerhetspolisens synpunkter

De personer som jag talat med vid Säkerhetspolisen har samstämmigt uppgett att samarbetet med riksdagen fungerar väl, framför allt på grund av att riksdagen har en samlad säkerhetsfunktion under säkerhetschefen.

4.5.3 Kungliga Hovstaterna och Staberna

Av personerna i den centrala statsledningen är kungen den som under längst tid levt med ett ständigt livvaktsskydd. Även om kungafamiljen i övrigt, enligt rådande definition, inte ingår i den centrala statsledningen har också de lång erfarenhet av att leva med livvaktsskydd.

Kontakterna med Säkerhetspolisen

Kontakterna mellan kungafamiljen och Säkerhetspolisen är inte formellt organiserade inom hovet utan har en informell struktur. Kontakterna bereds inte i hovet. När det gäller kungen går de flesta kontakterna med Säkerhetspolisen via hans närmaste medarbetare, sekreterare och adjutanter. Dessa förser Säkerhetspolisen med underlag av betydelse för livvaktverksamheten, såsom program m.m. I övrigt är kontaktytorna mellan hovet och Säkerhetspolisen breda. Om kungafamiljen har synpunkter gällande livvaktsskyddet framförs dessa antingen via hovet eller direkt till livvakterna.

Program

Kungens program är uppdelat på ett översiktligt månadsprogram och ett mer detaljerat veckoprogram. Programmen skickas enligt en särskild sändlista bl.a. till Säkerhetspolisen. I programmen finns alla officiella engagemang redovisade medan de privata redovisas mer översiktligt, t.ex. "privat middag i Stockholm". Om Säkerhetspolisen behöver mer information om programmen görs egna efterforskningar. Ofta ges också behövlig information direkt till livvakterna.

Hotbrev m.m.

Om hotbrev och andra brev med obehagligt innehåll inkommer vidarebefordras dessa direkt till Säkerhetspolisen.

Hovet har inte haft någon diskussion med Säkerhetspolisen rörande vilken information Säkerhetspolisen vill ha.

Synpunkter på samverkan

Kungliga Hovstaternas och Stabernas synpunkter

De personer jag talat med vid hovet har uppgett att kungafamiljen efterlyser mer "feed-back" från Säkerhetspolisen när något inträffat, t.ex. då ett hot plötsligt uppkommit. Familjen önskar också få information om hotbilden förändras. En ökad kommunikation

mellan kungafamiljen och Säkerhetspolisen skulle, enligt hovet, kunna leda till bättre säkerhet för kungafamiljen.

Säkerhetspolisens synpunkter

Företrädare för Säkerhetspolisen har uppgett att samarbetet med hovet fungerar väl. Rutinerna är goda, engagemangen normalt väl planerade och säkerhetsnivån hög.

4.5.4 Polismyndigheterna

Information som kan vara av betydelse för hotbilda-bedömningen

Det finns som jag tidigare redovisat bara en författning där det anges att polismyndigheterna skall lämna viss information som kan vara av betydelse för Säkerhetspolisens hotbilda-bedömningar. Det är Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om skyldighet för polismyndigheterna att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. (RPSFS 1999:10, FAP 403-3). En polismyndighet skall enligt föreskrifterna genast underrätta Säkerhetspolisen om misstanke finns om att personer i den centrala statsledningen utsatts för vissa typer av brott (se avsnitt 3.5).

Polismyndigheterna lämnar i praktiken endast i begränsad omfattning information som kan vara av betydelse för skydds-personernas säkerhet till Säkerhetspolisen. Rutiner för ett sådant rapporteringssystem saknas. När information lämnas sker det vanligen mer spontant på enskilda polismäns initiativ. Ofta är orsaken att polismannen känner någon som arbetar vid Säkerhetspolisen. Av denna anledning får Säkerhetspolisen mest information på orter där Säkerhetspolisen bedriver verksamhet.

Säkerhetspolisen har också ett relativt gott samarbete med polismyndigheternas enheter för kriminalunderrättelsetjänst. Genom detta samarbete får Säkerhetspolisen viss information som är av betydelse för personskyddsverksamheten.

De personer vid Säkerhetspolisen som jag talat med har uppgett att informationen från polismyndigheterna skulle kunna förbättras genom att representanter för Säkerhetspolisen besökte polismyndigheterna, berättade om personskyddsverksamheten och bad kollegorna lämna relevant information.

Polismyndigheternas medverkan i personskyddet

Polismyndigheterna medverkar i personskyddet då en skyddsperson skall delta i ett särskilt evenemang, t.ex. ett öppet möte, under förutsättning att Säkerhetspolisen och polismyndigheten kommit överens härom. Polismyndigheterna medverkar däremot inte i det mera löpande personskyddet av en skyddsperson, t.ex. då denna rör sig på stan eller deltar i mera vardagliga aktiviteter vare sig de är arbetsrelaterade eller privata. En annan sak är att polismyndigheten normalt underrättas när en skyddsperson vistas inom polisdistriktet.

Ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen och polismyndigheterna

Enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen leder och bedriver Säkerhetspolisen polisverksamhet när det gäller det bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen.

I FAP 224-2 föreskrivs att polismyndigheterna svarar för att hot av lokal natur beaktas i planeringen. Detta innebär att polismyndigheterna svarar för den lokala hotbilden. Denna hotbild bör t.ex. spegla sådan lokal kunskap som att missbrukare brukar hålla till på viss plats.

Vidare föreskrivs i samma FAP att polismyndigheterna svarar för planering och förberedelser som avser distansskydd såsom platsbevakning, hotellbevakning, färdvägsbevakning och eskort samt andra åtgärder som bedöms nödvändiga såsom annan spaning eller bevakning etc. Övrigt planerings- och förberedelsearbete ansvarar Säkerhetspolisen för.

När det gäller genomförandet av insatsen föreskrivs i aktuell FAP att polismyndigheterna leder genomförandet av annat bevaknings- och säkerhetsarbete än närskyddet, vilket leds av Säkerhetspolisen. Med närskydd menas den del av personskyddet som består av livvakt, tekniska skyddsåtgärder och viss skyddsspaning.

Samråd och beslut om medverkan

Som jag redogjort för i avsnitt 4.3.2 under rubriken *Planerings- och förberedelsearbetet* har Säkerhetspolisens personskyddsrotel i uppgift att inför en skyddsinsats som kräver medverkan av en

polismyndighet samråda med den polismyndigheten. I praktiken går det vanligen till så att personal på personskyddsroteln per telefon kontaktar polismyndigheten. Enligt FAP 224-2 skall det som överenskomms dokumenteras på lämpligt sätt.

Efter samrådet skall Säkerhetspolisen fatta beslut i ärendet. Av beslut om personskyddsinsats som förutsätter medverkan av en polismyndighet skall enligt ifrågavarande FAP framgå vilka skyddsåtgärder som skall vidtas av polismyndigheten. En skyddsåtgärd som polismyndigheten vanligen svarar för är yttre bevakning av uniformerad polis. Beslutet om personskyddsinsatser sätts normalt upp i en särskild skrivelse som skickas till berörd polismyndighet. I skrivelsen uppmanas den polismyndighet som vill ha information om hotbilden att kontakta Säkerhetspolisen. Som jag tidigare nämnt får polismyndigheterna inte del av de skriftliga taktiska hotbilderna.

Även om en skyddspersons deltagande i ett evenemang på en ort inte föranleder någon personskyddsinsats skickas en skrivelse om detta för kännedom till polismyndigheten på orten.

Säkerhetspolisen kan inte tvinga en polismyndighet att medverka i en skyddsinsats. De företrädare för Säkerhetspolisen som jag talat med har emellertid uppfattningen att ansvariga personer vid polismyndigheten kan göra sig skyldiga till tjänstefel om de vägrar följa Säkerhetspolisens beslut. De har inte heller varit med om att någon polismyndighet vägrat medverka när ett beslut väl är fattat.

Polismyndigheten svarar för att den lägsta skyddsnivå som myndigheten och Säkerhetspolisen kommit överens om och som anges i beslutet följs. Polismyndigheten är dock fri att höja nivån om den anser att nivån är för låg. Enligt företrädare för Säkerhetspolisen var det tidigare ett problem att polismyndigheterna ibland hade en tendens att överdimensionera insatserna men i takt med att polisens resurser krympt har problemet blivit mindre.

Säkerhetspolisen följer normalt inte upp hur polismyndigheten genomfört sitt uppdrag. I samband med kampanjen inför EU-parlamentsvalet ändrades dock rutinerna tillfälligt och Säkerhetspolisen gav polismyndigheterna direktiv om att de efter genomförd insats skulle avrapportera insatsen till Säkerhetspolisens ledningscentral. Följde myndigheten inte detta direktiv kontaktade Säkerhetspolisen den och begärde en rapport.

Övrig information till polismyndigheterna

Om en skyddsperson förväntas uppehålla sig i ett visst polisdistrikt utan att han eller hon skall delta i något särskilt evenemang informerar personskyddsroteln ibland den berörda polismyndigheten. Detta sker vanligen om något särskilt inträffat i distriktet som föranleder att polismyndigheten bör känna till en sådan vistelse. Att så bör ske framgår av de allmänna råd som ges i FAP 224-2, där det sägs att Säkerhetspolisen informerar berörd polismyndighet om att en skyddsperson förväntas uppehålla sig i polisdistriktet om detta inte är uppenbart obehövligt eller hinder möter.

Enligt uppgifter som jag fått pågår det inom Polismyndigheten i Västra Götaland ett utvecklingsarbete som kan komma att bli av betydelse för personskyddsarbetet. I dagsläget syftar det arbetet till att skapa ett datoriserat informationssystem för skyddet av vittnen och polisens informatörer. Systemet skall möjliggöra att den lokala polisen snabbt skall kunna hjälpa och bistå en skyddsperson vid akuta risksituationer.

Framförda synpunkter

Enligt de företrädare vid Säkerhetspolisen som jag talat med kan informationsutbytet mellan Säkerhetspolisen och polismyndigheterna bli betydligt bättre. Samarbetet med polismyndigheterna när det gäller myndigheternas medverkan i olika skyddsinsatser fungerar i huvudsak väl även om det finns vissa brister hänförliga till själva genomförandet. Från både Säkerhetspolisens och polismyndigheternas sida har det också framförts synpunkter på ansvarsfördelningen enligt gällande FAP. Denna är enligt flera personer otydlig och innehåller ”grå zoner”.

Från Regeringskansliet har det framförts uppgifter om att flera av statsråden är missnöjda med polismyndigheternas medverkan i skyddsinsatser. Missnöjet består i att poliserna inte alltid ger sig till känna, vilket föranleder problem om de är civilklädda. Vidare finns de ibland inte där trots att de skall svara för bevakning. Därtill kommer att en del poliser, enligt några skyddspersoner, synes sakna utbildning i ”säkerhetstänkande”.

4.5.5 Samverkan med övriga myndigheter och institutioner

Sjukvård

Gällande sekretessregler innebär att hälso- och sjukvårdspersonal egentligen är förhindrad att lämna uppgifter till Säkerhetspolisen om en enskild persons hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Enda undantaget härifrån gäller uppgifter om att en person vistas på en viss vårdinrättning.

Enligt företrädare för Säkerhetspolisen medför sekretessreglerna flera svårigheter när det gäller personskyddsverksamheten. Hälso- och sjukvårdspersonalen har ingen rapporteringsskyldighet rörande personer som skulle kunna utgöra hot mot skyddspersoner i den centrala statsledningen. För att få reda på om en person befinner sig på en vårdinrättning kan Säkerhetspolisen tvingas ringa runt till samtliga vårdinrättningar i landet. Eftersom sekretess gäller har Säkerhetspolisen också vissa svårigheter att få den information den önskar om aktuellt hälsotillstånd, behandling etc.

Kriminalvård

Säkerhetspolisen får inte någon automatisk information från kriminalvården eftersom rapporteringsrutiner saknas. Säkerhetspolisen har för avsikt att arbeta mer aktivt för att förbättra rapporteringen, både när det gäller permissioner, frisläppanden och annan information. Inom anstalterna kan t.ex. personalen få kännedom om förhållanden som kan vara av betydelse för säkerheten för personer i den centrala statsledningen. Det är därför viktigt att personalen görs medveten om att den bör vara uppmärksam på sådana uppgifter och rapportera dem till Säkerhetspolisen.

4.6 Förhållandet till enskilda skyddspersoner

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter i FAP 224-2 svarar Säkerhetspolisen för kontakten med skyddspersonerna och/eller deras företrädare.

4.6.1 Information i samband med tillträdet

I samband med att ett statsråd, en ny talman, partiledare i riksdagen eller i vissa fall en annan skyddsperson i den centrala statsledningen, tillträder sitt uppdrag får han eller hon besök av Säkerhetspolisen som lämnar information om personskyddsverksamheten. Säkerhetspolisen representeras vid sådana tillfällen av en person från hotbildsfunktionen, en person från personskyddsroteln och en person från säkerhetsskyddsroteln. Förutom skyddspersonen deltar ibland dennas närmaste medarbetare. Skyddspersonen bestämmer själv om och i så fall vilka medarbetare som skall närvara vid informationsmötet. Är skyddspersonen ett statsråd är det t.ex. ganska vanligt att pressekreteraren, någon politiskt sakkunnig och/eller statsrådsassistenten deltar. Däremot deltar sällan departementets säkerhetschef.

Vid mötet informeras skyddspersonen om hur en hotbilda-bedomning går till, vad den kan resultera i, olika personskyddsinsatser, vilken information Säkerhetspolisen önskar få för att kunna göra korrekta bedömningar etc. Vidare förses skyddspersonen med en kontaktman vid Säkerhetspolisen. Vid samma tillfälle får skyddspersonen också säkerhetsrådgivning (se avsnitt 4.4.2 under rubriken *Säkerhetsrådgivning*).

Som jag tidigare redogjort för gör Säkerhetspolisen strax efter det att ett nytt statsråd, en ny talman, partiledare i riksdagen eller i vissa fall en annan skyddsperson, tillträtt sitt uppdrag en säkerhetsundersökning av hans eller hennes bostad.

4.6.2 Kontakter efter tillträdet

Efter det att ett statsråd eller annan skyddsperson fått information i samband med tillträdet förekommer kontakter mellan Säkerhetspolisen och skyddspersonen endast i viss utsträckning och under vissa förutsättningar bortsett då från de fall där ett statsråd eller annan skyddsperson har livvakter.

Skyddspersonen får, som jag redogjort för i avsnitt 4.2.2, inte del av de skriftliga hotbilder som Säkerhetspolisen upprättar. Hotbilderna presenteras däremot ibland muntligt men bara om något särskilt föranleder det. Så sker t.ex. om hotbilden plötsligt höjts vilket medfört att skyddspersonen bedöms vara i behov av särskilda skyddsåtgärder, främst livvaktsskydd. Så kan också ske om för-

hållandet är det motsatta, dvs. då hotbilden har förändrats så att ett befintligt livvaktsskydd inte längre bedöms vara motiverat. Även inför utlandsresor och andra särskilda evenemang redovisar Säkerhetspolisen ibland aktuell hotbild.

För det fall en skyddsperson förses med ett livvaktsskydd förekommer naturligtvis täta kontakter mellan skyddspersonen och dennes företrädare å ena sidan och Säkerhetspolisen å andra sidan. Kontakterna omfattar allt från logistiska detaljer till instruktioner om hur skyddspersonen säkerhetsmässigt bör uppträda.

Framförda synpunkter

Synpunkter från skyddspersoner

Många skyddspersoner har framfört kritiska synpunkter på den information som Säkerhetspolisen lämnar till dem. Flera har efterlyst mer konkret och tydlig information om hur de från säkerhetssynpunkt bör uppträda i olika situationer, vad de bör undvika och vad de särskilt bör tänka på. Många har varit kritiska till att de inte får aktuell hotbild presenterad för sig. Andra har klagat på att de hotbildspresentationer som görs är alltför "luddiga" och allmänt hållna. Några skyddspersoner har framhållit att de önskar bli underrättade om något inträffar som kan utgöra ett konkret hot.

Av de skyddspersoner som under längre eller kortare tid har haft livvaktsskydd har flertalet varit nöjda med livvakterna, som beskrivits som professionella, diskreta m.m. Några skyddspersoner har framfört att kommunikationen mellan dem och livvakterna skulle kunna förbättras och några har uttryckt önskemål om att livvakterna i större utsträckning än i dagsläget bör utgöras av samma personer, dvs. att omsättningen bland livvakterna minskar.

Säkerhetspolisens synpunkter

Flera av de personer vid Säkerhetspolisen som jag talat med anser att skyddspersonerna inte avsätter tillräckligt med tid för kontakter i form av informationsmöten m.m. med Säkerhetspolisen och att en del av dem inte ställer frågor trots att de kanske inte förstår den information de får. Från Säkerhetspolisens sida har det framförts önskemål om att skyddspersonernas staber och säkerhetschefer bör närvara vid informationsmöten.

5 Personskyddsverksamheten i några andra länder

5.1 Inledning

I mitt uppdrag har, som redogjorts för i kapitel 1, ingått att undersöka hur personskyddsverksamheten för den centrala statsledningen är ordnad i andra med Sverige jämförbara länder, särskilt de nordiska och vissa länder inom EU.

Utöver de nordiska länderna har jag valt att särskilt studera personskyddsverksamheten i Tyskland, Storbritannien och Nederländerna. Tyskland och Storbritannien är båda länder med lång och bred erfarenhet av personskyddsverksamhet. Nederländerna har jag valt med anledning av att landet relativt nyligen har upplevt en liknande tragisk händelse som mordet på Anna Lindh; mordet på partiledaren Pim Fortuyn i maj 2002. I Nederländerna har man efter denna händelse utrett frågan om ett helt nytt system för personskyddsverksamheten. En sådan reform har beslutats och den planeras vara fullt genomförd vid kommande årsskifte.

Jag har utfört denna del av uppdraget genom att besöka respektive land och där informera mig om landets personskyddsverksamhet. Samtliga länder har varit mycket tillmötesgående och dess företrädare beredvilligt ställt upp och på ett öppet sätt berättat om landets personskyddsverksamhet. Denna verksamhet innehåller naturligtvis delar som är känsliga och som av säkerhetsskäl inte bör komma till allmänhetens kännedom. Eftersom min avsikt har varit att presentera ett helt öppet betänkande har jag, för att inte skada respektive lands personskyddsverksamhet, kommit överens med företrädare för länderna att de före publicering skulle få möjlighet att ta del av ett utkast till en beskrivning av verksamheten och därvid stryka sådana uppgifter som de anser inte kan offentliggöras. Så har också skett. Detta förfarande har även inneburit en kvalitets-säkring av beskrivningarna. Det som redovisas i det följande har således kontrollerats och godkänts av respektive lands företrädare och beskrivningarna får alltså läsas med detta förbehåll.

5.2 Danmark

I Danmark bedrivs personskyddsverksamhet av Politiets Efterretningstjeneste (PET).

PET utgör organisatoriskt en avdelning inom Rigspolitiet (Afdeling G) men rapporterar direkt till den danska justitieministern. Justitieministern är högsta chef för polisen i Danmark, som förutom Rigspolitiet består av 54 politikredser (samt Färöarna och Grönland).

Som Danmarks nationella säkerhets- och underrättelsetjänst skall PET förebygga, efterforska och motverka handlingar som utgör eller kan komma att utgöra en fara för landets bevarande som ett fritt, demokratiskt och säkert samhälle. PET har således som huvuduppgift att motverka och bekämpa hot mot den inre säkerheten och befolkningens trygghet.

Vid PET arbetar ca 400 personer. PET leds av en politimester och består sedan år 2002 av nio avdelningar fördelade på fyra områden; det juridiska området, det administrativa området, det operativa området samt analys- och utvecklingsområdet. Det operativa området omfattar bl.a. avdelningar för kontraterrorism, kontraextremism och kontraspionage. Här finns också en säkerhetsavdelning där livvaktverksamheten och ansvaret för övriga skyddsåtgärder är placerat. Analys- och utvecklingsområdet omfattar analys- och utvecklingsavdelningen. Denna avdelning svarar för strategisk och operativ analys – vilket inkluderar riskanalyser och hotbilda-bedomningar som bl.a. läggs till grund för olika personskyddsåtgärder –, utveckling, utbildning och informationsinhämtning från öppna källor.

5.2.1 Analys- och utvecklingsavdelningen

Personalen på analys- och utvecklingsenheten har skiftande utbildnings- och yrkesmässiga bakgrunder. Många har en akademisk examen och förutom poliser finns här historiker, statsvetare m.fl. Experter inom psykiatri och psykologi saknas dock.

Enheten gör riskanalyser och hotbilda-bedomningar inte bara avseende de skyddspersoner som PET svarar för utan också inför statsbesök, stora evenemang och andra särskilda händelser.

Kretsen skyddspersoner

Kretsen skyddspersoner utgörs av medlemmar i kungahuset, statsministern, övriga ministrar, och folkvalda politiker på såväl central som lokal nivå.

Av skyddspersonerna har kungahuset och vissa ministrar permanent livvaktsskydd. Övriga ministrar och folkvalda politiker har livvaktsskydd eller andra skyddsåtgärder efter särskilt beslut, grundat på den hotbilda-bedomning som analys- och utvecklingsavdelningen fastställt.

Upprättande av riskanalyser

Riskanalyser upprättas avseende de personer som säkerhetsmässigt bedöms vara mest utsatta – exempelvis medlemmar i kungahuset, ministrar och vissa Folketingspolitiker – eller, beträffande övriga, om något särskilt inträffar.

De riskanalyser som upprättas följer en särskild mall. Den är utformad på så sätt att både konkreta och potentiella hot i så stor utsträckning som möjligt skall kunna fångas in. Inledningsvis innehåller riskanalyserna faktiska uppgifter om den aktuella skyddspersonen, var han eller hon bor och arbetar m.m. Därefter följer en hotbeskrivning som innehåller följande delmoment.

- Den säkerhetspolitiska situationen
- Relevanta politiska förhållanden i utlandet
- Relevanta politiska förhållanden inom landet
- Exponering av skyddspersonens fackområde
- Skyddspersonens profilering i offentligheten
- Relevanta personliga förhållanden
- Kända hot och angrepp
- Potentiella gärningsmän

Först beskrivs således den säkerhetspolitiska situationen i landet. Därefter försöker PET kartlägga politiska förhållanden i utlandet som kan vara relevanta, t.ex. kan en fråga som en minister driver vara föremål för diskussion eller kritik i utlandet. Vidare studeras sådana politiska förhållanden inom landet som kan vara av betydelse för bedömningen. Vid bedömningen tas också hänsyn till exponeringen av skyddspersonens fackområde. Denna bedömningsgrund omfattar såväl exponering i media av skyddspersonen

och dennes frågor som annan exponering, t.ex. spridning av affischer och reklamlad innehållande bilder av skyddspersonen i kombination med skilda budskap. Skyddspersonens offentliga profilering kan också inverka på bedömningen och finns därför med som ett särskilt delmoment. Kända hot och angrepp som kan vara av betydelse redovisas liksom de potentiella gärningsmän som eventuellt kan finnas.

Efter beskrivningen av olika hot redogörs för de indikationer som finns. Information om indikationer fås framför allt från de olika avdelningarna inom PET. Indikationerna stäms av mot den beskrivning av hotsituationen som gjorts och kan bestå av information rörande exempelvis inträffade incidenter eller inkomna hot.

Riskanalyserna innehåller därefter en värdering av risknivån. Risknivån utgör en sammantagen bedömning av samtliga hot och övriga omständigheter som kommit fram. Den beskrivs i sex olika nivåer; ingen hotbild, låg hotbild, låg-medelhög hotbild, medelhög hotbild, medelhög-hög hotbild samt hög hotbild. Chefen för analys- och utvecklingsavdelningen fastställer hotbilden.

Slutligen innehåller riskanalyserna förslag till säkerhetsåtgärder grundade på analysen (se vidare under rubriken *Beslut om skyddsåtgärder*).

Analys- och utvecklingsavdelningen gör utöver nu beskrivna riskanalyser även en årlig riskvärdering. Denna kan sägas utgöra en sammanställning av de riskanalyser som gjorts under året och den beskriver således den sammantagna situationen från ett riskperspektiv.

Information till grund för hotbilsbedömningen m.m.

De hotbilsbedömningar som görs grundar sig liksom i Sverige på såväl intern som extern information.

Intern information fås framför allt från kontraterrorismavdelningen, kontraextremismavdelningen samt säkerhetsavdelningen.

Extern information fås huvudsakligen från departementen, Folketinget, kungahuset och den öppna polisen. Även Internet och andra öppna källor bidrar i betydande omfattning med relevant information.

Departementen är i detta sammanhang viktiga. De har i uppgift att vidarebefordra de hot som inkommer riktade mot ministrarna. För uppgiften finns vissa utarbetade rutiner. Skriftliga hot över-

lämnas utan dröjsmål till PET för vidare analys. Muntliga hot och inträffade incidenter rapporteras också omgående till PET. Detta fungerar enligt vad som sagts av företrädare för analys- och utvecklingsavdelningen bra.

Departementen har också i uppgift att förse PET med ministrarnas program. Detta görs dock bara i de fall ministrarna har permanent livvaktsskydd eller livvaktsskydd från tid till annan. I annat fall skulle en sådan hantering, enligt företrädare för PET, vara alltför resurskrävande. Engagemangslistorna eller programmen skickas till PET:s säkerhetsavdelning som därefter i de flesta fall vidarebefordrar dem till analys- och utvecklingsavdelningen (se vidare avsnitt 5.2.2 *Säkerhetsavdelningen*). Även ändringar i programmen anmäls. Inträffar sådana under helger eller kvällstid meddelar skyddspersonen eller hans eller hennes närmaste medarbetare detta per telefon.

Från den öppna polisen får PET värdefull information. Genom att det finns ett uppbyggt kontaktnät mellan den öppna polisen och PET får PET löpande information om sådant som kan vara av betydelse för personskyddsverksamheten.

Den information som PET erhåller bearbetas på skilda sätt. Utredningar och uppföljningar görs. Registerslagningar genomförs. Ibland vidtas åtgärder som spaning och löpande övervakning.

Beslut om skyddsåtgärder

Beslut om skyddsåtgärder fattas av säkerhetsavdelningen, som också svarar för att åtgärderna utförs.

Innefattar ett beslut om skyddsåtgärder livvaktsskydd är det chefen för PET – politimesteren – eller chefen för det operativa området, chefskriminalinspektören, som fattar beslutet.

Andra skyddsåtgärder som kan vidtas är t.ex. inre eller yttre bevakning vid olika evenemang. Detta svarar den öppna polisen för. PET tar kontakt med den öppna polisen antingen per brev eller muntligen och rekommenderar denna att vidta vissa åtgärder i anledning av ett visst evenemang. PET presenterar löpande skriftliga hotbilder för den öppna polisen. Den öppna polisen är inte skyldig att vidta åtgärderna men i praktiken följer den alltid rekommendationerna. Samarbetet mellan öppna polisen och PET fungerar enligt de företrädare för PET som jag mött väl.

Skyddspersonerna har även olika tekniska skyddsanordningar.

Skyddspersonerna har ingen skyldighet att följa PET:s beslut och kan således avsäga sig rekommenderade skyddsåtgärder.

Information till skyddspersonerna

PET har enligt dess företrädare en god kontakt med de skyddspersoner som säkerhetsmässigt bedöms vara mest utsatta.

Ministrar och vissa folketingspolitiker får när de tillträder sitt uppdrag säkerhetsinformation, innehållande dels information om PET:s personskyddsverksamhet och dels upplysningar och rekommendationer om vad de från säkerhetssynpunkt bör tänka på i olika situationer. PET ställer också frågor rörande skyddspersonens privatliv och personliga förhållanden. Denna information bedöms nödvändig för att riskanalyserna skall kunna bli så kompletta som möjligt.

PET lämnar vidare säkerhetsinformation till de närmaste medarbetarna till en skyddsperson. Dessa informeras om vad de bör tänka på och hur de bör agera i vissa situationer.

Såväl skyddspersonerna som de närmaste medarbetarna uppmanas att kontakta PET om de i något sammanhang känner sig osäkra. För detta ändamål har de utsedda kontaktpersoner och telefonnummer till en telefon som är bemannad dygnet runt.

Skyddspersonerna får inte ta del av den skriftliga hotbildsbedömning som analys- och utvecklingsavdelningen fastställt men den presenteras normalt muntligen för dem.

5.2.2 Säkerhetsavdelningen

Säkerhetsavdelningen leds av en chef och består av ett tiotal olika enheter eller grupper. Förutom fem livvaktsgupper bestående av ett antal livvakter finns bl.a. en enhet för IT-säkerhet, en fysisk enhet, en samordnande enhet (KOOR) och en säkerhetsgrupp.

Den fysiska enheten ansvarar för den fysiska säkerheten i vissa byggnader, det s.k. skalskyddet, t.ex. i det kungliga slottet och i departementen. Därutöver har enheten ansvar för att larmanordningar m.m. installeras i skyddspersonernas bostäder.

KOOR eller koordinator-gruppen har i uppgift att samordna verksamheten vid säkerhetsavdelningen. T.ex. är det denna grupp som sköter kontakterna med departement, myndigheter och

ambassader. Hit kommer engagemangslistor och program rörande skyddspersonerna. KOOR rekviderar vidare riskanalyser och hotbilda-bedomningar från analys- och utvecklingsavdelningen. KOOR vidarebefordrar också till denna avdelning de uppgifter i programmen och engagemangslistorna som bedöms vara av betydelse. Gruppen utför vissa rekognoserings- och lämnar förslag på skyddsåtgärder eller skyddsnivåer. KOOR svarar också för kontakten med den öppna polisen, t.ex. då denna ombeds sköta bevakning eller vissa andra uppgifter i samband med ett evenemang.

Säkerhetsgruppen svarar framför allt för bevakning utanför statsministerns bostad.

5.3 Finland

I Finland bedrivs personskyddsverksamhet vid Skyddspolisen och den s.k. Rörliga polisen inom den öppna polisen.

Såväl Skyddspolisen som den Rörliga polisen utgör riksfattande polisenheter liksom centralkriminalpolisen, polisyrkeshögskolan, polisskolan och polisens teknikcentral. Samtliga är organisatoriskt placerade direkt under Inrikesministeriet som genom avdelningen för polisledning leder all polisverksamhet i Finland. Direkt under Inrikesministeriet ligger också polisinsättningen i Helsingfors samt polisens länsledning, som består av fem länspolisavdelningar. Under länsledningen arbetar den lokala polisens enheter.

Skyddspolisen har till huvudsaklig uppgift att upprätthålla det lagliga stats- och samhällskicket samt att bekämpa och förebygga förehavanden och brott som kan äventyra rikets inre och yttre säkerhet. Till Skyddspolisens uppgifter hör också att avslöja och bekämpa olaglig underrättelseverksamhet som utländska stater bedriver i landet.

Vid Skyddspolisen arbetar ca 200 personer. Av dessa tjänstgör övervägande delen vid huvudkontoret i Helsingfors medan några är placerade vid de tio regionkontoren ute i landet. Inom Skyddspolisen finns tre större avdelningar; en operativ, en preventiv och en strategisk avdelning. Operativa avdelningen består av enheter för kontraterrorism, kontraspionage och fältbevakning. Inom den strategiska avdelningen finns enheter för administration, IT samt analys och utveckling. Vid preventiva avdelningen är den regionala organisationen placerad liksom säkerhetsbyrån. Inom säkerhets-

byrån bedrivs personskyddsverksamhet avseende bl.a. statsledningen med undantag för presidenten.

Personskyddsverksamhet beträffande Finlands president bedrivs vid en särskild säkerhetsenhet för republikens president. Denna är placerad under Rörliga polisen. Rörliga polisen är specialiserad på trafikövervakning men sköter också vissa andra säkerhetsuppgifter som ankommer på polisen. Den har hand om brådskande larmuppgifter, ansvarar för polisverksamhet som fungerar dygnet runt på Helsingfors-Vanda flygfält samt deltar i säkerhetsuppdrag vid statsbesök och stora publikevenemang.

5.3.1 Säkerhetsbyrån

Säkerhetsbyrån ansvarar för statsministerns, övriga ministrars och riksdagens talmans säkerhet. Riksdagsledamöternas säkerhet svarar byrån för endast i undantagsfall. Till byråns ansvarsområde hör också säkerheten vid statsbesök.

Vid större evenemang, då säkerhetsbyråns personaldimensionering inte räcker, kan byrån låna in annan personal främst från Skyddspolisens övriga enheter.

Verksamheten vid säkerhetsbyrån har sin grund i Finlands polislag men i övrigt saknas författningsstöd på området.

Upprättande av hotbilder

På säkerhetsbyrån arbetar en person – en analytiker med universitetsbakgrund – med att göra hotbilda-bedömningar. Dessa grundar sig främst på de hot som inkommer mot skyddspersonerna via brev, e-post eller telefon. Analytikern arbetar inte heltid med hotbilda-bedömningar utan har också andra arbetsuppgifter.

Hotbilda-bedömningarna är inte som i Sverige uppdelade på olika områden utan det görs en enda sammantagen bedömning. Uppskattningsvis förekommer 10–20 hot per år. Generellt sett kan nästan alla hot som inkommer sägas komma från enskilda personer som på ett eller annat sätt är missnöjda med den politik som förs.

Analytikern går igenom de hot som kommer in och gör egna bearbetningar, bl.a. med hjälp av dataregister, av dem. Brottsutredningar rörande inkomna hot är Skyddspolisens inledningsvis

behörig att bedriva. Därefter måste de dock överlämnas till den öppna polisen.

Information till grund för hotbilda-bedömningen m.m.

Liksom i Sverige bygger hotbilda-bedömningarna i stor utsträckning på extern information.

En i detta sammanhang viktig samverkanspartner för säkerhetsbyrån är säkerhetsenheten vid regeringskansliet. Denna enhet har bl.a. i uppgift att samla in och vidarebefordra de hot mot ministrarna som inkommer till regeringskansliet.

Regeringskansliet har också i uppgift att via ministrarnas staber och sekreterare förse säkerhetsbyrån med information om ministrarnas program. Programmen avser ofta en relativt lång tidsperiod men eftersom många ändringar sker har säkerhetsbyrån i stort sett daglig kontakt med staber och sekreterare. Ofta tar säkerhetsbyrån kontakt med mötesarrangörer i förväg. Enligt lag är arrangörerna ansvariga för säkerheten vid mötet. Samarbetet med regeringskansliet fungerar enligt företrädare för säkerhetsbyrån väl.

Ministrarna i Finland är normalt ledamöter i riksdagen. Där har de personliga sekreterare, som också lämnar information av betydelse till säkerhetsbyrån. Även detta samarbete fungerar enligt uppgift bra.

Via den öppna polisen inkommer ibland information som kan läggas till grund för hotbilda-bedömningen.

Skyddsåtgärder

Statsministern i Finland har livvaktsskydd bestående av en eller två livvakter. Han har därutöver tillgång till skyddsbil med chaufför. Chaufförerna är anställda av regeringskansliet. De är säkerhetsutbildade.

Övriga ministrar har livvaktsskydd till och från beroende främst på hotbilden. De kan också få livvaktsskydd om de vid särskilda tillfällen känner sig otrygga. Beslut om livvaktsskydd för övriga ministrar fattas i samråd mellan säkerhetsbyrån och regeringskansliets säkerhetsenhet. Också andra ministrar än statsministern har tillgång till regeringskansliets bilar med säkerhetsutbildade chaufförer.

Riksdagens talman har också han livvaktsskydd.

Utöver livvaktsskydd kan andra skyddsåtgärder vidtas. Till exempel bistår den öppna polisen ofta med bevakning vid olika evenemang. Skyddspolisen tar vid dessa tillfällen kontakt med den öppna polisen, informerar om evenemanget och frågar om den öppna polisen kan svara för bevakning och liknande säkerhetsåtgärder. Det har aldrig inträffat att den öppna polisen vägrat att efterkomma Skyddspolisens begäran om åtgärder.

Samtliga skyddspersoner har olika tekniska skyddsanordningar såsom larm i bostäderna, överfallslarm etc. Dessa tekniska installationer svarar regeringskansliets säkerhetsenhet för.

Information till skyddspersonerna

Samtliga ministrar får när de tillträder säkerhetsinformation av regeringskansliets säkerhetsenhet. Informationen innehåller råd och tips om vad de ur säkerhetsperspektiv bör tänka på liksom upplysningar om hur personskyddsverksamheten fungerar.

Skyddspolisen har vidare möten med ministrarnas staber och sekreterare, som informeras om personskyddsverksamheten och sådant som har betydelse för samarbetet dem emellan.

Om något inträffar som innebär en förhöjd hotbild, t.ex. om ett hot som bedöms allvarligt inkommer, informeras skyddspersonen härom men bara mer allmänt och utan några detaljer. Detta görs för att skyddspersonen inte skall oroas i onödan.

Arbetet som livvakt

Arbetet som livvakt hos Skyddspolisen är attraktivt. När Skyddspolisen relativt nyligen sökte två nya livvakter fick den mer än 60 ansökningar från poliser runt om i landet. De som anställs har normalt åtta-tio års poliserfarenhet. Anställningarna är tills vidareanställningar inom Skyddspolisen. Poliserna får fortsätta som livvakter så länge de kan och vill och därefter gå över till annan verksamhet inom Skyddspolisen.

5.3.2 Säkerhetsenheten för republikens president

Säkerhetsenheten för republikens president etablerades redan år 1944. Den består i dagsläget av en chef, en biträdande chef, fem livvaktsteam och en analys- och planeringsfunktion. Fyra livvaktsteam är avdelade för presidenten, som har livvaktsskydd dygnet runt. Ett livvaktsteam är avdelat för den tidigare presidentens säkerhet. I teamen ingår även särskilt utbildade chaufförer. Säkerhetsenheten är kommenderad till att stå till republikens presidents kanslis förfogande.

Verksamheten vid enheten utgår förutom från polislagens bestämmelser även från lagen om republikens presidents kansli 8.12.1995/1382 och förordningen om kanslistadgan för republikens presidents kansli (nr 1520/1995). I lagen om republikens presidents kansli sägs att det är kansliet som svarar för presidentens personliga säkerhet och säkerheten i de lokaliteter som han förfogar över (2§ första stycket). I förordningen om kanslistadgan för republikens presidents kansli uttalas att det vid kansliet skall finnas en säkerhetsvaktstyrka för republikens president samt att polisen kommenderar den personal till säkerhetsvaktstyrkan som republikens presidents säkerhet och säkerheten i de lokaliteter han förfogar över förutsätter, ställer nödvändig materiel och annan utrustning till styrkans förfogande samt, vid behov, ger annan handräckning för detta ändamål (1§ tredje stycket).

Genom sistnämnda författningar är säkerhetsenheten för republikens president garanterad tillräckliga resurser för att skydda presidenten.

Även om säkerhetsenheten främst har en preventiv roll skall den också kunna fungera reaktivt, dvs. den skall ha resurser för att göra ingripanden om något händer.

Analys- och planeringsfunktionen

Inom säkerhetsenheten för republikens president finns en analys- och planeringsfunktion, bestående av två-tre personer.

Inför presidentens resor och olika möten görs inom enheten egna analyser. I analyserna tas hänsyn både till konkreta och potentiella hot. De potentiella hoten medför att presidenten alltid har livvaktsskydd. Om allvarliga hot inkommer t.ex. via brev skickas dessa till Skyddspolisens säkerhetsbyrå för vidare analys.

Byråns analytiker har en bättre överblick och har dessutom tillgång till olika register. Till detta kommer också att enheten inte har behörighet att driva egna brottsutredningar, vilket Skyddspolisens säkerhetsbyrå inledningsvis har.

Om något inträffar ute i landet som kan vara av betydelse för presidentens säkerhet, rapporterar den lokala polisen detta till säkerhetsenheten för republikens president. Att denna typ av information inkommer och kan beaktas i riskanalyserna är viktigt.

Utifrån riskanalyserna planeras dimensioneringen på respektive insats. Den lokala polisen medverkar ofta i insatserna. Säkerhetsenheten kan med stöd av ovan nämnda författningar beordra den lokala polisen att på olika sätt delta i en insats.

Kontakterna med skyddspersonerna

Säkerhetsenheten för republikens president har en nära kontakt med skyddspersonerna. Dessa informeras fortlöpande om rådande situation. Om ett hot som bedöms allvarligt inkommer, informeras skyddspersonen.

Arbetet som livvakt

Inte heller säkerhetsenheten för republikens president har några problem att rekrytera livvakter. Rekrytering sker såväl inom den Rörliga polisen som från andra polisstyrkor.

Poliserna som arbetar som livvakter får vara kvar så länge de klarar de tester som finns. Någon övre åldersgräns finns således inte. När arbetet som livvakt upphör får poliserna andra arbetsuppgifter inom Rörliga polisen.

Omsättningen på livvakter är relativt låg, vilket eftersträvas då den nära kontakten med skyddspersonerna förutsätter stor kontinuitet bland livvakterna.

5.4 Nederländerna

Efter mordet på den holländske partiledaren Pim Fortuyn den 6 maj 2002 tillsattes i Nederländerna en oberoende utredning (van den Haak-utredningen) som fick i uppgift att studera Pim Fortuyns säkerhet vid tidpunkten för mordet och regeringsorgani-

sationernas ansvar för hans säkerhet och beskydd. I december samma år presenterade utredningen sin rapport. En huvudrekommendation var att det befintliga bevaknings- och säkerhetssystemet skulle revideras. En sådan revidering har därefter gjorts och regeringen har fattat beslut om en helt ny organisation av personskyddsverksamheten. Denna organisation håller för närvarande på att genomföras och beräknas vara fullt genomförd vid årsskiftet 2004/2005.

Det nya personskyddssystemet är uppdelat på två nivåer; lokal respektive central nivå. Den grundläggande principen på båda nivåerna är att varje skyddsperson primärt är ansvarig för sin egen säkerhet. Utöver detta ansvar har myndigheterna ett säkerhetsansvar. I den fortsatta framställningen redovisas personskyddsverksamheten på lokal nivå inte närmare utan redogörelsen koncentreras på personskyddssystemet för den centrala nivån.

Den nya personskyddsverksamheten involverar många olika myndigheter och organisationer i Nederländerna. En central roll i systemet har den nationella bevaknings- och skyddssamordnaren, NCBB (National Surveillance and Protection Coordinator). En viktig roll spelar också den holländska underrättelse- och säkerhetstjänsten, AIVD – Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (General Intelligence and Security Service).

5.4.1 Nationella bevaknings- och skyddssamordnaren – NCBB

Funktionen NCBB är helt ny i Nederländerna. Den innehas av en av regeringen särskilt utsedd person. NCBB rapporterar direkt till både inrikesministern och justitieministern.

NCBB har till sitt förfogande en stab, EBB (Surveillance and Protection Unit), som bistår NCBB genom att samla in information, bereda ärenden, göra egna bedömningar och föreslå åtgärder. Vid EBB arbetar ca tio personer, bl.a. analytiker.

Inledningsvis fick NCBB i uppdrag att dra upp riktlinjerna för den nya personskyddsverksamheten. Detta skede kan sägas vara passerat och NCBB har i dagsläget flera uppgifter.

Kretsen skyddspersoner

En av NCBB:s uppgifter är att kontinuerligt se över kretsen skyddspersoner och skyddsobjekt.

På lokal nivå har de lokala myndigheterna ansvar för alla de personer och objekt som inte är upptagna på den särskilda lista över skyddsobjekt och skyddspersoner, för vilka regeringen är säkerhetsansvarig. Denna lista har ursprungligen fastställts av regeringen. Om det på lokal nivå uppstår tveksamheter om en person bör finnas på listan skall myndigheterna på denna nivå kontakta NCBB för konsultation. Om NCBB kommer fram till att en person bör läggas till på listan måste han rekommendera the Tripartite Evaluation Committee (ED, se vidare under följande avsnitt) att fatta ett sådant beslut. Den reviderade listan kommuniceras därefter med de lokala myndigheterna.

Skyddspersonerna på listan är uppdelade i två kategorier, kategori 1 respektive 2.

Kategori 1 består av personer, för vilka regeringen har ett primärt ansvar för påtvingade extra säkerhetsåtgärder som en generell regel. Följande personer ingår i kategori 1.

- Medlemmar i kungahuset
- Premiärministern
- Kungliga besökare
- Utländska stats- eller regeringschefer
- Utrikesministrar vid officiella besök i Nederländerna

Kategori 2 består av personer för vilka regeringen primärt bär ansvar för påtvingade extra säkerhetsåtgärder baserade på hot eller risk. Till kategori 2 hör följande.

- Andra medlemmar i den kungliga familjen
- Vissa nationella politiker såsom ministrar, statssekreterare, partiledare m.fl.
- Vissa personer i rättsväsendet såsom högsta domstolens ordförande, riksåklagaren m.fl.
- Chefer för vissa statliga myndigheter
- Vissa utländska gäster såsom utländska ministrar, statssekreterare, ambassadörer etc.
- Vissa militärer
- Vissa andra personer i positioner som gör att de riskerar att utsättas för angrepp

Av samtliga skyddspersoner har endast kungahuset och premiärministern permanent livvaktsskydd. Övriga ministrar och folkvalda

politiker har livvaktsskydd eller andra skyddsåtgärder efter särskilt beslut, grundat på den hotbilda-bedömning som gjorts.

Insamlande av relevant information

En av NCBB:s främsta uppgifter är att beträffande skydds personer, andra objekt och särskilda händelser samla in information i form av hotrapporter, hotbilder m.m. från myndigheter och organisationer som bedöms ha sådan information. En i detta sammanhang mycket viktig informatör är AIVD (se avsnitt 5.4.2). AIVD upprättar också riskanalyser. Andra betydelsefulla informatörer är byrån för det nationella polisväsendet, KLPD (National Police Services Agency) och militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MIVD (Military Intelligence and Security Service). Innan KLPD lämnar information måste organisationen försäkra sig om att all relevant information från den öppna polisen ute på fältet når NCBB via de befintliga regionala informationscentren (RIKs – the Regional Information Hubs) och det nationella informationscentrat (NIK – National Information Hub) inom KLPD.

Hotrapporter, hotbilder, riskanalyser och övrig information från dessa huvudinformatörer ställs sedan samman med information från öppna källor, såsom media och Internet, och en första bedömning görs om informationen förefaller fullständig, noggrann och aktuell. NCBB får också information från andra informatörer t.ex. erhålls ministrarnas program, vilka granskas och i sin tur kan föranleda frågor till huvudinformatörerna.

Efter det att informationen sammanställts gör NCBB en grundlig värdering av den. Resultatet av denna värdering jämförs med huvudinformatörernas värderingar. I detta skede tas värderingarna upp till diskussion vid ett möte mellan NCBB och representanter för huvudinformatörerna. Sådana möten, s.k. konsultmöten (ABB – Surveillance and Protection Coordination Meeting), hålls var fjortonde dag och leds av NCBB. Representanterna för huvudinformatörerna får vid mötena åtföljas av experter från den egna organisationen. Dessa experter kan således skifta vid olika möten beroende på vad saken gäller. Vid mötena måste representanterna för organisationerna kunna förklara och klargöra informationen och analyserna som lämnats så öppet som möjligt utan att röja sina källor.

På basis av befintlig information om hotbild m.m. avger ABB, genom att använda sig av en särskild mall, i generella termer uppgifter om vilka säkerhetsåtgärder som kan vara aktuella i ljuset av den identifierade hot- och/ eller risknivån.

Efter mötena i ABB tar NCBB kontakt med genomförandekommittén, UBB (Implementing Committee). I denna kommitté är en person i NCBB:s stab, EBB, ordförande. Övriga ledamöter är experter från några av KLPD:s avdelningar (the Royalty and Diplomatic Protection Departement samt the Specialist Criminal Investigation Applications Departement), från den regionala polisen samt från kungliga militära poliskåren (the Royal Military Constabulary). Genomförandekommittén får ta del av information om hot och riskanalyser och har på detta stadium i uppgift att, mot bakgrund av hotbilden, framföra mera allmänna rekommendationer om vilka säkerhetsåtgärder som den anser vara aktuella. Ledamöterna i UBB måste vara tillgängliga per telefon och beredda på att delta i möten med två timmars varsel.

Med uppgifterna från ABB och UBB går NCBB vidare till en utvärderingskommitté bestående av tre parter, ED (the Tripartite Evaluation Committee).

Beslut om säkerhetsåtgärder

ED är det organ som fattar beslut om eventuella säkerhetsåtgärder. Kommittén består förutom av NCBB, som är kommitténs ordförande, av en generaldirektör i Inrikesdepartementet, DGOOV (Director-General for Public Order and Safety, Ministry of the Interior and Kingdom Relations) samt av en generaldirektör i Justitiedepartementet, DGRH (Director-General for Law Enforcement, Ministry of Justice).

ED sammanträder normalt var fjortonde dag eller, om det behövs, oftare.

Innan kommittén fattar beslut om eventuella säkerhetsåtgärder presenterar NCBB den riskanalys som finns och föreslår relevanta åtgärder.

I rutinärenden är NCBB behörig att själv fatta beslut om säkerhetsåtgärder. Om ett ärende är så brådskande att ett beslut i ED inte kan avvaktas får NCBB själv fatta en form av interimistiskt beslut som han därefter måste förankra med ED:s två andra medlemmar.

Säkerhetsåtgärderna ”skräddarsys” och kan bestå av alla tänkbara åtgärder, t.ex. säkerhetsrådgivning, tekniska skyddsanordningar, eskorter, inre och yttre bevakning, livvaktsskydd och annat väpnat skydd.

Genomförande av säkerhetsåtgärder

Efter det att ED beslutat om säkerhetsåtgärder ger NCBB UBB i uppgift att se till att de blir genomförda.

UBB har utöver de uppgifter som redovisats i uppdrag att överväga metoden för själva genomförandet samt undersöka genomförbarheten och effektiviteten i åtgärden. För detta ändamål måste UBB få så klar och tydlig information som möjligt rörande skyddsobjektet, hotets natur och allvarlighet.

Utöver att ge råd till de organ som har att genomföra själva åtgärderna måste UBB på NCBB:s vägnar också försäkra sig om att säkerhetsåtgärderna på central nivå verkligen genomförs. Om en lokal polismyndighet eller annat lokalt organ vägrar att genomföra en åtgärd, vilket är utomordentligt ovanligt, är inrikesministern behörig att beordra åtgärderna enligt den holländska polislagen.

UBB förser regelbundet NCBB med ”feedback” rörande de säkerhetsåtgärder som vidtagits. NCBB ger i sin tur ”feedback” till skyddspersonen. Samarbetet med skyddspersonen är en grundförutsättning för att personskyddssystemet skall kunna fungera.

På sidan 125 finns en schematisk skiss över övervägande- och beslutsprocessen i personskyddsärenden.

5.4.2 Underrättelse- och säkerhetstjänsten – AIVD

I maj 2002 ersattes den nationella säkerhetstjänsten, BVD (National Security Service) av en ny organisation, den holländska underrättelse- och säkerhetstjänsten, AIVD.

AIVD är organisatoriskt placerat direkt under det holländska Inrikesdepartementet (Ministry of the Interior and Kingdom Relations). AIVD har i uppgift att bidra till den nationella säkerheten och att i detta syfte samla information om personer och organisationer som det finns anledning att misstänka för att utgöra hot mot det demokratiska statsskicket, landets säkerhet eller andra vitala intressen. En annan uppgift som åvilar AIVD är att leda

utredningar rörande andra länder för att få inblick i oroshärdar eller potentiella oroshärdar i världen och analysera vad dessa kan få för konsekvenser för säkerheten i Nederländerna. AIVD har vidare i uppgift att ge råd i säkerhetsfrågor rörande den nationella säkerheten. Vid AIVD arbetar knappt 900 personer. AIVD består av sju avdelningar, varav två arbetar med olika former av ledningsstöd. De fem övriga är Democratic Legal order Directorate, State Security Directorate, Protective Security Directorate, Foreign Intelligence Directorate och Intelligence Support Directorate.

ABBA

Inom AIVD finns en särskild enhet, ABBA, som har i uppgift att samordna samtliga kontakter mellan AIVD och NCBB eller EBB. ABBA ingår sedan den 1 maj 2004 i en större enhet, AE (Analyse & Exploitation). ABBA utgör en exklusiv kanal mellan AIVD och NCBB eller EBB och all information i båda riktningarna skall således gå via ABBA. När en förfrågan om information inkommer, normalt via kryptofax, från EBB till AIVD går denna därför direkt till ABBA. Denna enhet, som bl.a. består av analytiker, vidarebefordrar frågan till en enhet som kallas Monitor. Monitors huvuduppgift är att dokumentera informationsflödet, vilket görs på elektronisk väg. Monitor skickar frågan vidare till berörda arbetsgrupper inom de olika avdelningarna. En fråga går ofta till flera olika arbetsgrupper inom samma avdelning. Varje grupp besvarar frågan utifrån sitt verksamhetsområde och en analytiker i gruppen gör en hotbildsanalys utifrån de konkreta indikationer som finns. De analyser rörande samma fråga som gjorts inom avdelningen sammanställs härefter och produkten skickas tillsammans med underlaget elektroniskt tillbaka till Monitor. Monitor sammanställer i sin tur samtliga avdelningars svar till en sammantagen skriftlig analys och bedömning. Den sammantagna analysen och bedömningen skickas därefter vidare till ABBA, som kvalitetsgranskar produkten och dess underlag. ABBA gör inga ändringar utan att först kommunicera dem med berörda avdelningar och enheter. Om produkten bedöms vara politiskt känslig eller om den skiljer sig från övrigas produkter underställs den högste chefen för AIVD.

Den schematiska skissen över övervägande- och beslutsprocessen i personskyddsärenden finns i den tryckta upplagan.

Varje månad inkommer ca 25–30 förfrågningar från EBB. ABBA levererar något färre svar varje månad eftersom processen inom AIVD tar viss tid. ABBA lämnar alltid svar på förfrågningarna, antingen genom att vidarebefordra den information som finns inom AIVD eller genom att konstatera att det inte finns någon information att lämna.

ABBA har också i uppgift att representera AIVD i ABB.

Grunderna för upprättande av hotbildsanalyser

De hotbildsanalyser som upprättas görs enligt en viss mall. Denna mall består av två delar, *allvarlighet* och *eventualiteter*.

Ett hot kan vara mycket allvarligt, allvarligt, medelmåttigt, mindre allvarligt eller inte allvarligt.

Som mycket allvarliga betraktas de hot som om de inträffar medför ett stort antal dödsoffer, att hela eller delar av den absolut väsentligaste infrastrukturen förstörs och att samhället sönderfaller. Exempel på sådana händelser utgör angrepp med nukleära, biologiska eller kemiska massförstörelsevapen.

Som allvarliga bedöms de hot som om de inträffar medför fruktan för en eller fleras liv och att samhället chockas djupt. Exempel på sådana händelser är dråp, mord, överfall, kidnappning, fångenskap, sabotage, mordbrand etc.

Som medelmåttiga bedöms de hot som om de inträffar skulle innebära storskaliga ordningsstörningar, svår förstörelse av icke-vitala objekt och fysiskt våld på en skyddsperson. Exempel på händelser i denna kategori är våldsamma konfrontationer mellan politiska grupper och misshandel av en skyddsperson.

Hot som bedöms vara mindre allvarliga är t.ex. sådana som skulle leda till småskaliga allmänna ordningsstörningar och hotelser mot en skyddsperson.

Har ett hot för det fall det förverkligas ingen effekt på den nationella säkerheten bedöms det inte vara allvarligt.

Eventualiteter eller möjligheter att ett hot eller en risk inträffar graderas i fem kategorier; mycket hög, hög, medel, låg och mycket låg.

Mycket hög risk att en händelse inträffar är det då det av den tillgängliga informationen framgår att det finns konkreta fakta och omständigheter som talar för att händelsen kommer att inträffa samt när och var den kommer att äga rum.

Hög risk att en händelse inträffar är det då kända konkreta fakta och omständigheter talar för att en händelse kommer att inträffa men då det saknas kunskap om tid och plats och/eller då möjligheten att en händelse kommer att inträffa bedöms mycket tänkbar.

Medelstor risk för att en händelse inträffar är det när det inte finns några konkreta omständigheter som talar för det men händelsen är tänkbar.

Låg risk att en händelse inträffar är det då det inte finns några konkreta ledtrådar men händelsen fortfarande framstår som i någon mån tänkbar.

Mycket låg risk att en händelse inträffar är det då det inte finns några konkreta ledtrådar och händelsen inte heller är tänkbar.

När det gäller hanteringen av potentiella hot, främst från enskilda personer, har inom AIVD helt nyligen tillskapats en särskild enhet AE (Analyse & Exploitation), till vilken ABBA som nämnts numera hör. Denna särskilda enhet har bl.a. i uppgift att fånga in sådana hot. Till enheten håller särskilda experter, psykologer, statsvetare, etc., på att rekryteras. Enheten kommer bl.a. att studera i vilken omfattning skyddspersonerna exponeras i massmedierna och på annat sätt, i vilken utsträckning skyddspersonerna hanterar eller kommer att hantera politiskt känsliga frågor och om skyddspersonerna framstår som kontroversiella. För att kunna genomföra dessa studier kommer enheten att behöva ett gott samarbete med säkerhetsansvariga och andra berörda på departementen. För att kunna göra relevanta bedömningar i denna del kommer enheten också att behöva göra djupgående intervjuer med skyddspersonerna. Skyddspersonerna kan inte tvingas att medverka vid sådana intervjuer men AIVD kan erbjuda absolut sekretess rörande de uppgifter som kommer fram.

Beträffande de riskanalyser och hotbilda-bedömningar som upprättas inom AIVD görs ingen sammantagen eller total bedömning utan för varje hot eller risk redovisas separata bedömningar.

5.5 Norge

I Norge är personskyddsverksamheten uppdelad på den norska säkerhetspolisen, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), och Oslo politidistrikt.

PST ligger direkt under norska Justisdepartementet, som leder polisväsendet i landet. PST har till huvudsaklig uppgift att före-

bygga, motverka och utreda brott mot rikets yttre och inre säkerhet. Vid PST arbetar totalt ca 350 personer, varav ca 100 är placerade ute på de 27 polisdistrikten. Inom PST finns två större avdelningar; en operativ avdelning och en organisations- och utvecklingsavdelning. Den operativa avdelningen är uppdelad på nio enheter. Dessa sysslar bl.a. med kontraspionage, kontraterrorism och kontraextremism. På den operativa avdelningen finns också enheten för säkerhetsanalys. Denna enhet har i uppgift att upprätta riskanalyser och göra hotbilda-bedömningar som bl.a. läggs till grund för olika personskyddsåtgärder. Inom PST finns det även en enhet för strategisk analys. Denna enhet utarbetar årligen en samlad nationell hotbild som läggs till grund för regeringens beslut om vad PST skall prioritera nästkommande år.

Direkt under Justisdepartementet ligger vidare Politidirektoratet, som är ett förvaltningsorgan med uppgift att bl.a. leda och följa upp verksamheten i polisdistrikten. Politidirektoratet spelar också en central roll i insatsen mot grov internationell och organiserad brottslighet. Under Politidirektoratet sorterar rikstäckande polisorgan som Kriminalpoliscentralen, Økokrim, Utrykningspolitiet m.fl. samt de 27 polisdistrikten, varav Oslo politidistrikt är det största. Oslo politidistrikt har sedan den 1 januari 2001 hand om all livvaktverksamhet i Norge.

5.5.1 Enheten för säkerhetsanalys

PST:s funktion för säkerhetsanalys låg tidigare under enheten för kontraterror. I samband med en omorganisation för några år sedan blev funktionen en egen enhet, enheten för säkerhetsanalys.

På enheten arbetar i dagsläget 12 personer med blandad bakgrund. Här finns, förutom poliser, en psykolog och två statsvetare. Enheten har dessutom en psykiater knuten till sig.

Enheten gör riskanalyser och hotbilda-bedömningar inte bara avseende de skyddspersoner PST svarar för utan också inför statsbesök, stora evenemang och andra särskilda händelser.

Kretsen skyddspersoner

Kretsen skyddspersoner som PST svarar för utgörs av medlemmar i kungahuset, statsministern, övriga ministrar, stortingspolitiker,

ledare för vissa centrala institutioner såsom centralbankschefen, militära ledare, vissa polischefer m.fl.

Av skyddspersonerna har delar av kungahuset permanent livvaktsskydd. Övriga, inkluderande statsministern, har livvaktsskydd eller andra skyddsåtgärder efter särskilt beslut, grundat på den hotbilda-bedömning som enheten för säkerhetsanalys fastställt.

Upprättande av hotbilder

För medlemmar i regeringen och kungahuset upprättas hotbilder regelbundet. För övriga skyddspersoner görs hotbilda-bedömningar om hot inkommer.

Den hotbilda-bedömning som PST gör är inte uppdelad på olika områden på sätt som sker i Sverige. När analyserna görs tas dock hänsyn till nationella underrättelsehot, terrorism, extremism och mentalt störda men det görs bara en enda sammantagen bedömning. Bedömningen styrs av förekommande hot som beskrivs och värderas.

För det första bedöms vilka hot som kan sägas vara konkreta, dvs. PST försöker vid ett hot att utreda om personen i fråga är kapabel att genomföra en attack. Detta kan ske genom skilda former av informationsinhämtning.

PST försöker vidare katalogisera förekommande hot i direkta eller indirekta hot. Direkta hot riktar sig direkt till skyddspersonen. Exempel på sådana hot är då en hotutövare ringer upp skyddspersonen och uttalar ”jag skall döda dig”. Till indirekta hot hör exempelvis brev och e-postmeddelanden med obehagligt innehåll som lämnas till departementet eller Stortinget. Ofta är det en process där hotutövaren närmar sig skyddspersonen mer och mer.

För att fånga in potentiella hotutövare försöker PST också bedöma brev och liknande som innehåller rena opinionsyttringar. Av erfarenhet vet PST att en del hotutövare börjar med att yttra sig kritiskt och att yttringarna sedan blir mer och mer hätska för att därefter övergå till rena hot. Även potentiella hotutövare som inte alls ger sig tillkänna försöker PST fånga in, t.ex. genom att hålla regelbundna samtal med livvakter och andra vakter om deras iakttagelser (se nästa avsnitt).

PST tar i sina riskanalyser inte någon hänsyn till om skyddspersonen är eller har varit exponerad i media. Efter mordet på Anna Lindh har emellertid sådana diskussioner förts.

Inte heller tar PST i riskanalyserna någon större hänsyn till om skyddspersonen hanterar s.k. politiskt heta frågor. Det har dock förekommit. Ett exempel på detta är då den norska försvarsministern skulle offentliggöra en utredning som rörde stora ändringar av det norska försvaret. Innan offentliggörandet hade PST samtal med försvarsministerns stab om innehållet och vad detta kunde förväntas få för reaktioner hos allmänheten. Företrädare för PST har framhållit att en bedömning av vilka frågor som i detta sammanhang skall anses vara politiskt heta måste göras av säkerhetstjänsten. För att kunna göra sådana bedömningar måste PST ha en nära kontakt med den politiska miljön, vara väl underrättad om den politiska dagordningen och om eventuella spänningar som finns.

Riskanalyserna utmynnar som nämnts i en enda sammantagen bedömning av hotbilden. Bedömningen är tre-skalig; låg hotbild, medelhög hotbild samt hög hotbild.

Information till grund för hotbilsbedömningen m.m.

Analyserna och hotbilsbedömningarna bygger liksom i Sverige i stor utsträckning på extern information.

Viktiga externa informatorer är i detta sammanhang departementen. Departementen samlar bl.a. in och vidarebefordrar de hot mot ministrarna som inkommer till regeringskansliet. Utöver hotbrev och brev med obehagligt innehåll vidarebefordrar de på PST:s uttryckliga begäran också brev innehållande rena opinionsyttringar. Detta material är relativt omfattande. Som nämnts försöker PST att med ledning av materialet bedöma om det finns risk för att någon av dessa brevskrivare blir hotutövare i framtiden.

Departementen förser vidare PST med ministrarnas program, dvs. med uppgifter om de evenemang som ministrarna skall delta i och de resor som ministrarna skall företa. Denna rapportering har blivit betydligt bättre efter mordet på Anna Lindh, då en uppstramning skett. Meningen är att PST på grundval av materialet skall kunna bedöma säkerhetsriskerna då en minister åker till en viss plats eller debatterar ett visst ämne.

Samtliga departement har kontaktpersoner inom PST och telefonnummer till PST:s ledningscentral, vilket gör att en kontakt snabbt kan etableras för det fall något inträffar.

Från den öppna polisen får PST också betydelsefull och ibland helt avgörande information. Den öppna polisen är inte skyldig att rapportera incidenter och liknande till PST. En sådan rapporteringskyldighet föreligger endast i situationer då direkta hot riktats mot myndighetspersoner. Tidigare var det svårt att få information från den öppna polisen eftersom PST upplevdes som slutet och hemlighetsfullt. Efter det att PST åkt runt i de olika polisdistrikten och marknadsfört sig, berättat om sina uppgifter och vilken typ av information som önskas har samarbetet blivit bättre. Efter mordet på Anna Lindh har PST dessutom mött en större förståelse och acceptans för sitt arbete.

PST har regelbundna genomgångar med livvakterna, gardisterna som bevakar slottet och vakterna i Stortinget för att få rapporter om iakttagelser som kan vara av betydelse för hotbilda-bedömningen.

PST har genom rådande sekretessbestämmelser ingen automatisk tillgång till information från olika vårdinrättningar som sjukhus, vårdcentraler, etc. PST är beroende av den aktuella personens samtycke för att få tillgång till hans eller hennes läkarjournaler m.m. Hälso- och sjukvårdspersonal kan emellertid välja att bryta sin tystnadsplikt och ta kontakt med PST, men detta kan bara ske i fall då den aktuella personen bedöms utgöra ett omedelbart hot mot tredje man, i detta fall skyddspersonen.

Någon skyldighet för personal på kriminalvårdsanstalter att därifrån rapportera inträffade incidenter av betydelse finns inte.

Beslut om skyddsåtgärder

Med hotbilda-bedömningen som grund rekommenderar enheten för säkerhetsanalys vilka skyddsåtgärder som bör vidtas. Hotbilda-bedömningen och rekommendationerna skickas därefter till det norska Justisdepartementet, som fattar beslut om skyddsåtgärder. Vanligtvis följer departementet PST:s rekommendationer men det har möjlighet att säga nej till föreslagna skyddsåtgärder eller besluta andra åtgärder. Efter det att Justisdepartementet fattat sitt beslut är det den öppna polisen som verkställer skyddsåtgärderna. För detta ändamål vidarebefordrar departementet ofta kopior av hotbilda-bedömningarna till politidirektoratet samt till de polisdistrikt som är berörda.

Skyddsåtgärderna kan förutom livvaktsskydd bestå av olika former av bevakning, tillträdeskontroller, installation av tekniska anordningar såsom larm, installation av lås och skottsäkra glas m.m.

Samtliga medlemmar i regeringen har tillgång till bil med chaufför genom den biltjänst som finns inom regeringskansliet. Chaufförerna är säkerhetsutbildade och har genomgått en bilkörningskurs inom ramen för den livvaktsutbildning som bedrivs.

Information till skyddspersonerna

När skyddspersonerna tillträder sina befattningar håller PST trygghetsamtal med dem. De informeras då om PST:s verksamhet, vad de bör tänka på och hur de bör uppträda i olika situationer för att minska säkerhetsriskerna.

Statsråd och andra skyddspersoner får relativt ofta genom kopior ta del av de skriftliga hotbilda-bedomningar som görs, dvs. de informeras inte bara muntligen.

PST har på senare tid också haft samtal med samtliga statsråd och staber som underrättats om vilken information PST vill ha när det gäller program, brev, annat material etc.

5.5.2 Oslo politidistrikts livvaktverksamhet

Oslo politidistrikt svarar, som nämnts, sedan den 1 januari 2001 för all livvaktverksamhet i Norge. Dessförinnan hade Oslo politidistrikt hand om livvaktverksamheten för kungahuset medan PST hade resterande livvaktverksamhet.

När ett beslut om livvaktsskydd är fattat bestämmer Oslo politidistrikt hur många livvakter som skall sättas in under en insats. Det kan röra sig om en, två eller flera livvakter.

Vid Oslo politidistrikt tjänstgör totalt knappt 70 livvakter. Det är inga problem att rekrytera nya livvakter. Den utbildning som nya livvakter får uppfattas som god.

5.6 Storbritannien

I Storbritannien är personskyddsverksamheten uppdelad på flera organisationer, som på olika sätt samverkar med varandra. I

systemet spelar det brittiska Inrikesdepartementet, Home Office, en viktig roll. Det gör också polisen i London, the Metropolitan Police, och den fristående organisationen Joint Terrorism Analysis Centre.

5.6.1 Home Office

Home Office är det departement som är ansvarigt för inrikes affärer i England och Wales.

Vid Home Office finns en särskild avdelning – Crime Reduction and Community Safety Group – som bl.a. har i uppgift att handlägga frågor rörande personskydd för statsledningen och kungahuset. Home Office har i dessa frågor en samordnande roll med nära kontakter med andra i personskyddsverksamheten involverade organ.

Kretsen skyddspersoner

Personskyddsverksamheten beträffande den centrala statsledningen i Storbritannien omfattar ca 200 personer. I denna ingår bl.a. regeringsmedlemmar, medlemmar i kungafamiljen, vissa parlamentsledamöter och vissa militärer.

Av skyddspersonerna har vissa ministrar och medlemmar i kungafamiljen permanent livvaktsskydd. Övriga skyddspersoner har livvaktsskydd eller andra skyddsåtgärder efter särskilt beslut, grundat på företagna hotbilda-bedömningar och riskanalyser.

Upprättande av hotbilda-bedömningar och riskanalyser

Home Office erhåller hotbilda-bedömningar från polisen och andra säkerhetstjänster. Hoten bedöms enligt en sexgradig skala, nivå 1-6, där nivå 1 är den högsta.

Efter det att hoten bedömts görs en sårbarhetsbedömning av skyddspersonen. Här tas hänsyn till en mängd faktorer. Dessa utgörs t.ex. av vilka skyddsåtgärder en person åtnjuter, personens rutiner, var han eller hon arbetar och bor, i vilket område och för vilka människor han eller hon framträder, vilka frågor han eller hon driver, om han eller hon är igenkänd p.g.a. exponering i medier etc.

Efter hotbilda-bedömning och sårbarhetsbedömning upprättas som ett sista steg i processen en riskanalys. Sådana riskanalyser uppdateras kontinuerligt.

Beslut om skyddsåtgärder

En särskild kommitté på hög nivå har i uppgift att fatta beslut om vilka skyddspersoner som skall ha personskydd eller andra skyddsåtgärder. Till sin hjälp har kommittén flera undergrupper med olika experter och specialister.

5.6.2 Joint Terrorism Analysis Centre

Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) är ett sedan 2003 nyinrättat särskilt organ som administrativt placerats under den brittiska säkerhetstjänsten, BSS (the British Security Service) eller MI 5 som den också kallas. BSS svarar för den civila säkerhetstjänsten och lyder under Home Office. BSS:s uppgift är i första hand att skydda Storbritanniens nationella säkerhet mot terrorism, spionage, sabotage, organiserad brottslighet och annan verksamhet av omstörtande karaktär. BSS:s roll är att utreda olika hot genom att hämta in, analysera och delge underrättelser. Vidare skall BSS bemöta vissa hot genom att medverka till att åtgärder mot dessa vidtas. BSS har dock inte några exekutiva eller polisiära befogenheter. BSS skall också ge råd och anvisningar till regeringen och andra organ i säkerhetsskyddsfrågor.

JTAC har i uppgift att bedöma hot mot brittiska intressen inom och utanför landet och arbetar med särskild inriktning på internationell terrorism (dock inte IRA). Organisationen är inte involverad i beslutsprocessen rörande personskydd men upprättar hotbilda-bedömningar som kan tjäna som underlag för sådana beslut. Om exempelvis premiärminister Tony Blair skall resa utomlands inhämtar organisationen information om förhållandena i det landet med fokus på terrorismhot.

Vid JTAC arbetar ca 100 personer. Bland dessa finns analytiker och specialister från BSS, Secret Intelligence Service (SIS), Government Communications Headquarters (GCHQ), militär, polis, Utrikesdepartementet, Home Office m.fl.

5.6.3 Metropolitan Police

Metropolitan Police svarar, med undantag för den äldsta delen av London – the City – som har en egen polisstyrka, för Londons polisverksamhet. Scotland Yard är organisationens högkvarter. Förutom att svara för de vanliga polisiära uppgifterna i London har Metropolitan Police flera olika specialistenheter som utför landsomfattande uppgifter. En del av dessa är organisatoriskt placerade inom en sektion kallad Specialist Operations. Denna sektion har hand om frågor rörande underrättelseverksamhet, säkerhet, skydd av politiker, ambassadörer och kungligheter samt brottsutredningar rörande vissa allvarliga brott inkluderande rasistiska brott, våldsbrott samt terroristbrott.

Special Branch

The Metropolitan Police Special Irish Branch bildades redan år 1883 som en liten sektion inom avdelningen för brottsutredningar. Dess uppgift var att bekämpa en irländsk terrorkampanj. Så småningom föll ordet "Irish" bort och enhetens uppgifter utökades till att avse all extremism- och terrorismverksamhet.

Special Branch (SO 12) har i dag flera olika uppgifter. En uppgift är att samla in, jämföra, analysera och bearbeta underrättelseinformation rörande extremist- och terroristaktiviteter. En annan är att initiera, planera och leda underrättelseoperationer mot terrorister och politiska extremister. Vidare har Special Branch i uppgift att sprida underrättelseinformation för användning i organisationer som upprätthåller lag och ordning på lokal, nationell eller internationell nivå. Special Branch tillhandahåller också beväpnad personal för att skydda statsråd, utländska VIP-gäster och andra personer under hot mot attacker från terrorister eller extremister. Denna styrka kallas A-Squad. Vidare övervakar Special Branch Londonområdet för att försöka upptäcka nätverk av terrorister eller kriminella inom eller utanför landet. Slutligen assisterar Special Branch utländska säkerhetstjänster vid bekämpning av vissa hot riktade mot säkerheten i Storbritannien.

A-Squad:s uppgifter

A-Squad är den polisstyrka som har i uppgift att svara för livvaktsskyddet av premiärministern samt övriga ministrar och skydds personer förutom medlemmarna i kungafamiljen, som skyddas av en särskild styrka, *Royalty Protection* (se vidare under rubriken *Royalty Protection*).

Alla skyddsinsatser planeras noggrant. Skyddspersonernas program erhålls i god tid av departementen som också informerar om vad exempelvis ett möte eller tal kommer att handla om. Informationsutbytet med departementen är viktigt och bygger på förtroende. Ändringar i programmen rapporteras så fort som möjligt till A-Squad.

A-Squad använder ett varierande antal livvakter beroende på hur hög risken bedöms vara.

Ibland begär A-Squad också biträde av den öppna polisen för bevakningsuppdrag m.m.

Kontakterna med skyddspersonerna

Livvakterna måste ha en god kontakt med skyddspersonen. De måste ha ett sådant självförtroende att de kan säga till skyddspersonen att denne måste vänta någon minut innan ett framträdande eftersom ytterligare säkerhetskontroller måste företas. Både livvakter och skyddspersonen måste vara medvetna om att livvakterna i vilken situation som helst har rätt att ta kontakt med skyddspersonen. Förhållandet dem emellan måste bygga på förtroende. Om en skyddsperson skall resa utomlands, t.ex. till Irak, är det livvakternas uppgift att informera skyddspersonen om säkerhetsläget och hur skyddspersonen bör agera utifrån situationen.

Arbetet som livvakt

Samtliga livvakter har en bakgrund i underrättelseverksamhet, vanligen inom Metropolitan Police. De är därefter tränade i personskydd.

Livvakterna är från 28 år och uppåt. Det finns ingen övre åldersgräns fastställd utan så länge personerna klarar testerna får de vara kvar. Den äldste livvakten i A-Squad är f.n. 57 år. Medelåldern är 43–44 år. Livvakterna är normalt som bäst i 50-årsåldern.

Livvakterna arbetar en period om fem år. Sedan skall de under viss tid arbeta med annat inom Special Branch för att därefter ha möjlighet att komma tillbaka och arbeta ytterligare en period. Femårsperioden kan i vissa fall förlängas.

A-Squad har vid stora evenemang möjlighet att låna livvakter från polisen ute i landet. I Storbritannien bedrivs då och då en nationell livvaksutbildning.

Royalty Protection

Royalty Protection (SO 14) är den enhet inom Specialist Operations som har ansvaret för att skydda drottningen och den kungliga familjen. I gruppens arbetsuppgifter ingår att svara för personskyddet av medlemmarna i kungafamiljen såväl då dessa befinner sig i Storbritannien som utomlands. Royalty Protection svarar vidare för bevakningen av vissa kungliga palats och slott samt för tekniskt skydd av övriga kungliga gods. I Royalty Protections uppgifter ingår också att svara för personskyddet av vissa medlemmar i utländska kungafamiljer då dessa besöker Storbritannien. Gruppen tillhandahåller även en särskild eskortgrupp som svarar för eskorter av kungligheter, besökande statschefer och vissa andra personer.

Hotbilsbedömningar med inriktning på individer som är fixerade på medlemmar i kungafamiljen

Inom Royalty Protection görs hotbilsbedömningar med inriktning på individer som är fixerade på medlemmar i kungahuset (med "fixerade" menas i detta sammanhang individer som på ett överdrivet sätt är helt upptagna av en skyddsperson och som kan utgöra potentiella hot mot skyddspersonen och personer runt denna). Den grupp som arbetar med denna typ av hotbilsbedömningar samarbetar med flera andra länders säkerhets- och polistjänster som har bred erfarenhet av att arbeta med fixerade personer.

Fixerade personer uppmärksammas genom sitt beteende. De kanske har skrivit brev eller andra meddelanden, ringt eller på annat sätt närmat sig skyddspersonen antingen vid en tillställning eller genom att ofta besöka kungafamiljens residens eller liknande. Vissa av personerna har gjort allt detta. För att kunna göra så väl under-

byggda bedömningar som möjligt studerar gruppen denna typ av beteenden och gör den närmare utredning som kan anses motiverad för att förhindra potentiella faror. I utredningen kan ingå att konsultera psykiatriska experter och andra specialister, allt för att identifiera och minimera risker för alla parter.

När Royalty Protection har identifierat en personfixerad individ som ett potentiellt hot informeras de skyddsteam och andra poliser som kan komma i kontakt med personen, t.ex. vid en speciell händelse eller på en särskild plats. Royalty Protection framför också önskemål till poliserna om vilken återrapportering den vill ha. Det kan gälla incidenter, tecken eller annan relevant information som kan kopplas till fixeringen.

Diplomatic Protection Group

Diplomatic Protection Group (DPG eller SO 16) är den enhet inom Specialist Operations som bl.a. har i uppgift att skydda utländska ambassadörer och andra diplomater. DPG svarar också för yttre bevakning runt ambassader och regeringsbyggnader.

5.7 Tyskland

I Tyskland bedrivs personskyddsverksamhet som rör den federala centrala statsledningen vid Bundeskriminalamt (BKA).

5.7.1 Kort om polisorganisationen

Polisväsendet i Tyskland är i princip en delstatlig angelägenhet. Regeringarna i de 16 delstaterna – Länder – utfärdar inom vissa ramar regler och förordningar om polisverksamheten och svarar för dess administration. Delstaterna är indelade i polisdistrikt, som har tillgång till ordningspolis och kriminalpolis. Den delstatliga polisen bedriver också personskyddsverksamhet för medlemmar av delstatsregeringen och andra skyddspersoner som inte arbetar federalt. Denna verksamhet organiseras på liknande sätt som personskyddsverksamheten på federal nivå. Jag kommer i det följande inte att beröra verksamheten på delstatlig nivå.

På federal nivå finns två polismyndigheter, BKA och Bundesgrenzschutz (BGS). Inrikesdepartementet ansvarar för den polisverksamhet som bedrivs vid dessa myndigheter.

BKA är en kriminalpolisstyrka som huvudsakligen har i uppgift att utreda och bekämpa viss grov internationellt organiserad brottslighet. BKA bedriver bl.a. för det ändamålet underrättelseverksamhet, biträder i vissa fall andra polisstyrkor både i delstaterna och på federal nivå bl.a. med experthjälp, kriminaltekniska undersökningar och forensisk forskning samt utgör ett nationellt sambandskontor för internationellt polissamarbete via ICPO-Interpol och Europol samt inom Schengen (SIRENE).

BGS har bl.a. i uppgift att kontrollera landets gränser, att svara för viss flygplatssäkerhet, visst miljöskydd till havs och vissa sjöfartsfrågor, att delta i vissa polisiära uppdrag utomlands samt att bistå polisen i delstaterna vid stora polisinsatser. BGS har vidare i uppgift att svara för tillträdesskyddet till vissa offentliga byggnader såsom riksdags- och regeringsbyggnader.

Totalt finns det i Tyskland ca 220 000–290 000 poliser. Av dessa arbetar ca 5 300 personer inom BKA och ca 27 000 inom BGS. BKA bedriver verksamhet i Berlin, Meckenheim (nära Bonn) och Wiesbaden.

5.7.2 BKA:s personskyddsverksamhet

BKA:s personskyddsverksamhet bedrivs dels vid personskyddsavdelningen i Berlin – Abteilung SG Sicherungsgruppe –, dels vid avdelningen för polisiärt statsskydd i Meckenheim – Abteilung ST Polizeilicher Staatsschutz –, där hotbilda-bedömningar upprättas avseende skyddspersonerna. Vid personskyddsavdelningen arbetar ca 500 personer. Avdelningen har utöver personalkostnader en budget om ca tio miljoner Euro per år.

Kretsen skyddspersoner

Kretsen skyddspersoner som räknas in i den centrala statsledningen i Tyskland och som BKA ansvarar för är stor. Den består av ca 1 400 personer. Dessa är bl.a. förbunds-presidenten, förbunds-kanslern, övriga medlemmar i regeringen, statssekreterare, ledamöter i Förbundsdagen, författningsdomstolens domare, represen-

tanter för delstaterna då dessa deltar i det särskilda parlamentet Bundesrat samt deltagare i förbunds församlingen som äger rum vart fjärde år. BKA svarar också för personskyddet vid statsbesök.

Av denna krets är ca 35 personer för närvarande under BKA:s direkta beskydd. Det är de personer som placerats i en s.k. hotnivå (se vidare under rubriken *Fastställande av hotnivå och beslut om skyddsåtgärder*). Drygt hälften av dem har permanent livvaktsskydd. Det gäller bl.a. förbunds presidenten, förbundskanslern och samtliga regeringsmedlemmar. Resterande personer har livvaktsskydd i större eller mindre omfattning.

Övriga skyddspersoner kan komma under BKA:s direkta beskydd om något inträffar som medför att hotbilda bedömningen mynnar ut i en hotnivå.

BKA har också ansvaret för skyddspersonernas familjer.

Upprättande av hotbilda bedömningar och riskanalyser

De personer som arbetar med hotbilda bedömningar inom BKA:s personskyddsverksamhet är särskilt erfarna poliser, normalt med universitetsbakgrund. De har i sin tur möjlighet att vid olika typer av analyser och bedömningar anlita all den expertis som finns inom BKA. Därutöver kan de anlita externa experter för särskilda ändamål.

De hotbilda bedömningar som görs inom BKA:s område för personskydd upprättas enligt en särskild mall där hänsyn tas till möjliga hot så som terrorism, höger- respektive vänsterextremism, konkreta hot från enskilda personer eller organisationer m.m. I analyserna beskrivs först den information som finns i de olika delarna. Därefter sammanfattas läget i en eller två slutsatser. På grundval av hotbilda bedömningarna åsätts eventuellt en hotnivå (se under rubriken *Fastställande av hotnivå och beslut om skyddsåtgärder*).

Hotbilda bedömningar upprättas löpande på de personer som står under BKA:s direkta beskydd samt, beträffande övriga, då något särskilt inträffat, t.ex. när ett hot kommit in. För att kunna göra en så korrekt hotbilda bedömning som möjligt i olika situationer och med denna som grund planera eventuella skyddsåtgärder uppdateras hotbilda bedömningarna dagligen och de utgör alltså en permanent pågående process.

Hotbilsbedömningarna sker som tidigare sagts i Meckenheim vid avdelningen för polisiärt statskydd. Denna avdelning sysslar huvudsakligen med politiskt motiverad brottslighet. Bedömningarna vidarebefordras till BKA i Berlin och ligger till grund för personskyddsavdelningens arbete. Inom BKA:s personskyddsavdelning finns också en särskild enhet som ansvarar för att dagligen uppdatera regeringsmedlemmarnas hotbilder. Denna enhet får information från skilda källor.

En viktig källa är de olika departementen. BKA har en mycket nära kontakt med ministrarna och medarbetare till dessa. Ministrarnas planerade aktiviteter förs in av medarbetare i evenemangslistor som är datorbaserade och som BKA har direkt tillgång till. Här förs också samtliga ändringar in. För att fånga upp alla ändringar har BKA dessutom en rutin som innebär att medarbetarna vid en ändring omedelbart kontaktar BKA på mobiltelefon. Programmen som BKA får av departementen innehåller även konkret information om vad olika möten handlar om, vilka ämnen som planeras komma upp m.m.

BKA får vidare de brev till skyddspersoner som bedöms innehålla konstigheter. Förutom hotbrev kan det röra sig om brev från rättshaverister, brev som innehåller förolämpningar, kärleksförklaringar m.m. Även rapporter om hot per telefon, vid besök eller liknande får BKA. Om breven eller rapporterna innehåller konkreta hot eller t.ex. en förolämpning kan BKA starta en utredning och ta fingeravtryck, göra handstilsundersökning m.m.

BKA har ett särskilt system för hanteringen av hotbrev och andra skrivna hot. De systematiseras bl.a. på så sätt att det skall vara möjligt att se om personen i fråga tidigare skickat brev till någon skyddsperson.

Förutom från departementen får BKA bl.a. information från säkerhets- och underrättelsetjänsten och från andra polisorgan – både BGS och delstatliga sådana. Den lokala polisen är t.ex. skyldig att rapportera incidenter som kan ha med skyddspersonens säkerhet att göra, såsom misstänkta observationer runt skyddspersonens bostad etc. Denna underrättelseskyldighet gäller hela kretsen skyddspersoner och inte bara de som står under BKA:s direkta beskydd.

BKA får ingen automatisk information från sjukvården rörande mentalt störda personer. Däremot har ett gott samarbete etablerats och på särskilda frågor får BKA vanligen den information som önskas.

I vissa fall kan BKA få underrättelse om att en person skall frigges från ett fängelsestraff eller har beviljats permission. Kriminalvården har dock normalt ingen skyldighet att underrätta BKA härom eller om incidenter i anstalterna som skulle kunna vara av betydelse för hotbilda-bedömningen.

Andra viktiga källor i BKA:s verksamhet är de öppna, främst media och Internet. Mediaexponering är en faktor av stor betydelse för hotbilda-bedömningarna även om det förhållandet att en person är välkänd normalt inte i sig är tillräckligt för att åsätta personen en hotnivå. Däremot har exponering stor relevans i kombination med andra faktorer. Det är också viktigt att kartlägga hur skydds-personen framställs i medierna, vilka frågor han eller hon exponeras i samband med, etc.

När en skyddsperson skall besöka en annan ort i Tyskland måste BKA kontakta den lokala polisen och informera om besöket och om skyddspersonens hotnivå. BKA skickar dock aldrig över aktuell hotbilda-bedömning.

Fastställande av hotnivå och beslut om skyddsåtgärder

Chefen för BKA:s personskyddsavdelning är den som med ledning av upprättade analyser och hotbilder bestämmer eventuell hotnivå. Det finns tre hotnivåer. Hotnivå 1 innebär att personen är föremål för ett allvarligt hot och att en attack kan förväntas. Hotnivå 2 sätts då en person är föremål för ett signifikant hot och en attack inte kan uteslutas. Hotnivå 3 åsätts då en person bedöms vara föremål för ett måttligt hot.

Hotnivån styr i sin tur skyddsåtgärderna. Hotnivå 1 innebär att skyddspersonen får ett konstant livvaktsskydd. Hotnivå 2 medför ett relativt långtgående livvaktsskydd medan hotnivå 3 innebär livvaktsskydd bara i vissa situationer.

Ett livvaktsskydd kan vara differentierat. Normalt består det av tre livvakter men det kan variera från en livvakt till ett tiotal beroende på situationen.

Utöver livvaktsskydd får skyddspersonerna också annat skydd, vilket kan bestå av t.ex. bevakning och/eller installation av tekniska säkerhetsskyddsanordningar såsom larm, lås, skottsäkra glas i bostaden och på arbetsplatsen, yttre respektive inre bevakning av olika evenemang samt larmtelefon.

När det gäller åtgärder som inre och yttre bevakning m.m. kan BKA be den lokala polisen att bistå den. Det är dock alltid BKA som har det faktiska ansvaret för personskyddet.

Samtliga skyddspersoner som står under BKA:s direkta beskydd har tillgång till bil med särskilt utbildad chaufför.

Information till skyddspersonerna

När en person för första gången hamnar i den krets som har ett direkt beskydd av BKA, t.ex. då en ny minister utnämns, får personen och hans eller hennes stab säkerhetsrådgivning. Denna rådgivning innehåller information om vad skyddspersonen skall tänka på, hur han eller hon skall uppträda, vad BKA vill ha för kontakt och information med skyddspersonen respektive hans eller hennes stab. Skyddspersonen och staben får en kontaktperson inom BKA samt telefonnummer som de kan ringa när som helst på dygnet. BKA försöker också i ett inledningsskede att kartlägga hur skyddspersonen normalt rör sig i vardagen mellan bostad och arbete m.m. för att analysera var de svaga punkterna finns. Skyddspersonen får därefter särskild information om vad han eller hon bör tänka på i detta avseende.

Efter det inledande säkerhetsrådgivningssamtalet har BKA kontinuerliga samtal såväl med skyddspersonen som med hans eller hennes stab. För att undvika att oroa skyddspersonen och hans eller hennes medarbetare informeras de normalt inte om hur aktuell hotbilda-bedömning ser ut. Däremot informeras de om vilken hotnivå – 1-3 – som skyddspersonen bedöms ha.

BKA ger också de skyddspersoner som har federala funktioner men inte bedöms ha någon hotnivå säkerhetsrådgivning.

Arbetet som livvakt

Livvakterna vid BKA:s personskyddsavdelning rekryteras vanligen inom BKA eller från BGS. Det är normalt svårare att rekrytera livvakter inom BKA eftersom polismännen där har en längre utbildning och annan inriktning än poliserna inom BGS.

Livvakterna får vara kvar i tjänst till dess de fyller 45 år. Därefter får de poliser som rekryterats från BGS vanligen återgå till tjänst-

göring inom den organisationen. Det finns ingen särskild plan för hur återgången skall gå till.