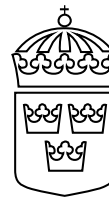


Regeringens skrivelse

2017/18:258



Riksrevisionens rapport om utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Skr.
2017/18:258

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 juni 2018

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Denna skrivelse har utarbetats med anledning av Riksrevisionens rapport För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (RIR 2018:3).

Riksrevisionen har granskat om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Den samlade slutsatsen av granskningen är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras. Med anledning av detta rekommenderar Riksrevisionen myndigheterna att fastställa formerna för informationsutbyte på regional nivå och förbättra de tekniska förutsättningarna för utbytet.

Regeringen kan konstatera att myndigheterna har inlett ett gemensamt arbete för att utveckla förutsättningarna för informationsutbytet i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer, och kommer att hålla sig fortsatt informerad om detta.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	4
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport	5
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 juni 2018	59

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Granskningen har redovisats i rapporten För säkerhets skull – utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (RIR 2018:3).

Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 20 februari 2018. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Regeringen har inhämtat underlag från myndigheterna för hur de ser på rapportens slutsatser och rekommendationer samt om vilka åtgärder som eventuellt planeras på området.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra terrorism och våldsbejakande extremism. Riksrevisionens samlade slutsats är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras.

Riksrevisionen bedömer att samverkan mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har utvecklats i en positiv riktning sedan myndigheterna blev två separata myndigheter 2015. Då ingicks ett antal överenskommelser mellan myndigheterna i syfte att staka ut ett ramverk för deras samverkan. Överenskommelserna inbegriper dock endast indirekt hur utbytet av information ska gå till på regional och lokal nivå. Det är istället överlämnat till den regionala nivån att utarbeta formerna för samverkan utifrån respektive regions behov och förutsättningar. Detta har medfört att samverkansformerna varierar mellan regionerna. Riksrevisionen anser att det finns behov av en starkare styrning av den regionala samverkan för att säkerställa att utbytet av underrättelseinformation på regional och lokal nivå ger bästa utfall. För att få till stånd ett mer systematiskt och säkert informationsutbyte på regional nivå rekommenderar Riksrevisionen myndigheterna att gemensamt fastställa en tillräcklig lägsta nivå för utbytet av underrättelseinformation, såväl i fråga om omfattning som innehåll.

Riksrevisionen pekar också på att de tekniska förutsättningarna för att utbyta underrättelseinformation behöver förbättras på regional nivå för att möjliggöra en än mer säker, effektiv och spårbar delning. Exempelvis delar Säkerhetspolisens regionala sektioner mestadels information muntligt, vilket innebär att Polismyndigheten behöver hantera den mottagna informationen manuellt. Detta kan innebära en risk för att information missuppfattas av Polismyndigheten, eller förloras.

Riksrevisionen rekommenderar därför myndigheterna att tillsammans utveckla de tekniska förutsättningarna för att kunna dela information digitalt.

3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Den sammantagna terrorhotnivån i landet ligger på en fortsatt förhöjd nivå och Säkerhetspolisen gör bedömningen att antalet individer i de våldsbejakande extremistiska miljöerna på några år har ökat från hundratals till tusentals. Nyckeln till ett framgångsrikt arbete för att förebygga att olika typer av attentat begås är bl.a. en fungerande samverkan mellan relevanta myndigheter och organisationer, såväl nationellt som internationellt.

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten arbetar båda, utifrån sina respektive ansvarsområden, med att värna säkerheten i samhället och förebygga och förhindra terrorism och våldsbejakande extremism. För att myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag effektivt och få en så god lägesbild som möjligt av potentiella hot och risker finns ett betydande behov av samverkan mellan dem. En viktig del i denna samverkan är att myndigheterna utbyter underrättelseinformation med varandra.

Mot bakgrund av hotet från terrorism och våldsbejakande extremism är det mycket angeläget att underrättelseutbytet mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen fungerar väl. Regeringen välkomnar därför Riksrevisionens granskning och anser att det är tillfredsställande att den visar att utbytet av underrättelseinformation i huvudsak fungerar bra. Riksrevisionen pekar dock på att det finns behov av ett förbättrat informationsutbyte på regional nivå. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning och kan konstatera att även Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i allt väsentligt instämmer i Riksrevisionens slutsatser. Myndigheterna har under våren 2018 tillsatt en gemensam arbetsgrupp som ska lämna förslag på hur slutsatser och rekommendationer i rapporten ska omhändertas. Regeringen kommer att hålla sig informerad om myndigheternas fortsatta arbete på området.

Riksrevisionens granskning innehåller inte några rekommendationer till regeringen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

För säkerhets skull

– utbytet av underrättelseinformation
mellan Polismyndigheten och
Säkerhetspolisen

RIR 2018:3



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-470-4

RIR 2018:3

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ROYYIMZY – STOCK.ADOBE.COM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

För säkerhets skull

– utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Riksrevisionen har granskat utbytet av underrättelseinformation mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisor Susanna Honnér har varit föredragande. Revisionsdirektör Per Dackenberg och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Susanna Honnér

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Säkerhetspolisen, Polismyndigheten

FÖR SÄKERHETS SKULL

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Granskningsrapportens disposition	14
2 Förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism	15
2.1 Våldsbejakande extremism	15
2.2 Terrorism	16
2.3 Myndigheternas uppdrag	17
2.4 Underrättelseverksamheten inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	19
3 Informationsutbytet mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	22
3.1 Informationsutbytet enligt ramöverenskommelsen	22
3.2 Informationsutbytet i praktiken	31
3.3 Andra förutsättningar som påverkar informationsutbytet	40
4 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	45
4.1 Slutsatser	45
4.2 Rekommendationer till de granskade myndigheterna	48
Referenslista	49
Bilaga 1. Intervjuer regional nivå	51

FÖR SÄKERHETS SKULL

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Motivet för att genomföra denna granskning är att verksamheten är viktig för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Granskningens bakgrund och syfte

Det finns två myndigheter med tydliga roller och ansvar för att förebygga och förhindra terrorism och våldsbejakande extremism: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen och bekämpningen av annan brottslighet som hotar rikets säkerhet. Samtidigt har Polismyndigheten ansvar för sådan brottslighet som kan angränsa till, men faller utanför, Säkerhetspolisens ansvarsområde. För att de båda myndigheterna ska kunna utföra sina respektive uppdrag effektivt och få en så god lägesbild som möjligt inom sina respektive verksamhetsområden finns ett betydande behov av samverkan mellan dem. En central del i denna samverkan är utbytet av underrättelseinformation.

Granskningens resultat

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens samlade slutsats är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation, men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras.

Informationsutbytet har utvecklats väl

Riksrevisionen konstaterar att samverkan har utvecklats i en positiv riktning sedan 2015. Handläggare på regional nivå menar att man genom samverkansmöten och genom att arbeta tillsammans har byggt upp ett förtroende för varandra. Den underrättelseinformation som behöver delas mellan myndigheterna omfattas till stor del av sekretess. Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen uppger att de gör en sekretessprövning inför delning av information, samt att de ofta finner att informationen kan delas.

Överenskommelserna beaktar endast indirekt regional och lokal nivå

Vid ingången av 2015 slöt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överenskommelser i syfte att staka ut ett ramverk för hur myndigheterna ska samverka. Riksrevisionen kan dock konstatera att överenskommelserna endast indirekt inbegriper hur utbytet av information ska ske på regional och lokal nivå. Då myndigheterna överlämnat till regional nivå att utarbeta formerna för samverkan har detta medfört att samverkansformerna mellan regionerna varierar. Riksrevisionen instämmer i värdet av anpassning till regionala förutsättningar, men bedömer likväl att nuvarande styrning inte är tillräcklig för att säkerställa att utbytet av underrättelseinformation regionalt och lokalt ger bästa utfall.

Vissa brister i de tekniska förutsättningarna

Polismyndighetens regionala underrättelseenheter delar löpande underrättelseuppslag med Säkerhetspolisen genom en särskild digital förbindelse som upprättats mellan myndigheterna. För att Säkerhetspolisen ska få digital åtkomst till all information som Polismyndigheten kan dela behöver de dock åtkomst till Polismyndighetens gemensamma nationella databas, vilket endast ett fåtal personer vid Säkerhetspolisen har. Säkerhetspolisens regionala sektioner delar å sin sida mestadels information muntligt, vilket innebär att Polismyndigheten behöver hantera den mottagna informationen manuellt. Riksrevisionen ser dock en risk för att muntlig delning kan medföra att information missuppfattas av Polismyndigheten, eller förloras. Handläggare från Polismyndigheten i sex av sju regioner efterfrågar även bättre digitala möjligheter för att dela skyddsvärd information. Sammantaget anser Riksrevisionen därför att de tekniska förutsättningarna för att utbyta information behöver förbättras på regional nivå för att möjliggöra en än mer säker, effektiv och spårbar delning.

Olika organisationssätt på regional nivå försvårar samverkan

Säkerhetspolisens regionala sektioner arbetar utifrån centrala instruktioner, och all analys och bedömning av underrättelseinformation sker centralt. Polismyndighetens regionala underrättelseenheter arbetar dock både med analys och bedömningar. Myndigheternas olika sätt att vara organiserade på regional nivå får till följd att Polismyndighetens regionala underrättelseenheter i den löpande samverkan inte alltid hinner få respons i tid, eftersom Säkerhetspolisens regionala sektion behöver invänta instruktioner från centralt håll. Säkerhetspolisen centralt ska även hantera akuta ärenden, vilket uppges leda till att man regionalt blir osynkroniserad.

Samtantaget ser Riksrevisionen att denna obalans i handlingsutrymme på regional nivå riskerar att medföra att den regionala samverkan får fördröjningar.

Säkerhetspolisen kan inte lägga in information i Polismyndighetens uppgiftssamling

Polismyndigheten har en uppgiftssamling om våldbejakande extremism. Säkerhetspolisen har åtkomst till denna, men kan inte lägga in egen information i den. I stället för Polismyndigheten själv in information från Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder i olika interna system. Riksrevisionen anser att om Säkerhetspolisen själva hade kunnat lägga in information i denna uppgiftssamling, hade det varit en mer effektiv hantering. Givet att Säkerhetspolisen inte funnit rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta på detta sätt, finner Riksrevisionen det dock som positivt att myndigheterna likväl arbetat fram ett sätt att dela Säkerhetspolisens information med Polismyndigheten.

Återkoppling från Säkerhetspolisen viktigt för att inrikta Polismyndigheten mot det som är relevant

Granskningen visar också att underrättelseenheterna inom Polismyndigheten efterfrågar mer återkoppling på den underrättelseinformation som lämnats till Säkerhetspolisen, så att Polismyndighetens förutsättningar för att inrikta sig mot det som är relevant förbättras. Riksrevisionen ser att mer återkoppling från Säkerhetspolisens sida, om än på en aggregerad nivå, skulle kunna bidra till att stärka kunskapen hos Polismyndigheten, och också bidra till att säkerställa att Säkerhetspolisen får ett relevant inflöde av information. Detta är särskilt viktigt då inflödet av information till Säkerhetspolisen ökar alltmer.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

- Granskningen visar att myndigheterna har överlämnat till regional nivå att utarbeta formerna för samverkan och att det inte är föreskrivet någon lägsta nivå för regional samverkan. Detta har medfört att samverkansformerna varierar mellan regionerna. För att få ett mer systematiskt och säkrare informationsutbyte på regional nivå bör därför myndigheterna gemensamt fastställa en tillräcklig lägsta nivå för samverkan om utbyte av underrättelseinformation, såväl i fråga om omfattning som innehåll.
- Granskningen visar att de tekniska förutsättningarna för att utbyta underrättelseinformation behöver förbättras på regional nivå. De båda myndigheterna behöver säkerställa att informationen inte missuppfattas eller går förlorad. Myndigheterna bör därför tillsammans utveckla de tekniska förutsättningarna för att kunna dela underrättelseinformationen på ett effektivt, säkert och spårbart sätt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Terrorism och våldsbejakande extremism utgör allvarliga hot mot samhället och det demokratiska styrelseskicket. Att effektivt kunna förebygga och förhindra dessa hot är därför en grundläggande och samhällsviktig verksamhet.¹

I Sverige finns två myndigheter med tydliga roller och ansvar inom detta område: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen och bekämpningen av annan brottslighet som hotar rikets säkerhet. Samtidigt har Polismyndigheten ansvar för sådan brottslighet som kan angränsa till, men faller utanför, Säkerhetspolisens ansvarsområde.² För att de båda myndigheterna ska kunna utföra sina respektive uppdrag effektivt och få en så god lägesbild som möjligt inom sina respektive verksamhetsområden, finns ett betydande behov av samverkan mellan dem. En central del i denna samverkan är utbytet av underrättelseinformation. För att kunna arbeta proaktivt för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism behöver båda myndigheterna tidigt få information om miljöer, individer och företeelser som kan utgöra ett hot. På så sätt kan den samlade förmågan att förebygga och förhindra terrorism och våldsbejakande extremism bli så effektiv som möjligt.

Motivet för att genomföra denna granskning är att verksamheten är viktig för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Då Säkerhetspolisen och Polismyndigheten sedan 2015 är två skilda myndigheter, finns även nya organisatoriska förutsättningarna för samverkan mellan myndigheterna som gör det intressant att granska området.³ Riksrevisionen ser även att området är relevant att granska då det i dess nuvarande form inte har granskats av någon annan.⁴

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism.

¹ Regeringens skrivelse 2014/15:146 *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*. Med *förebygga* avses att motverka och minska avsikten att begå brott, och med *förhindra* avses att motverka och minska förmågan och möjligheten att begå brott.

² Ansvarsfördelningen framgår närmare av kapitel 2.

³ Säkerhetspolisen blev en fristående myndighet i samband med omorganisationen av Polisen som trädde i kraft den 1 januari 2015.

⁴ Däremot har den berörda brottslighetens utveckling och drivkrafter etc. studerats.

Granskningen omfattar tiden 2015–2017 och har avgränsats till Polismyndighetens och Säkerhetspolisens utbyte av underrättelseinformation inom det område som Polismyndigheten benämner brottsaktiv inhemsk extremism (INEX) samt Säkerhetspolisens verksamhetsområden författningsskydd och kontraterror. Det innebär att Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar personskydd, kontraspionage och säkerhetsskydd samt det brottsutredande arbetet inte omfattas av granskningen. Inte heller omfattar granskningen Polismyndighetens brottsutredande arbete eller dess arbete mot grov organiserad brottslighet, även om detta i vissa fall har kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism. Granskningens inriktning mot myndigheternas utbyte av underrättelseinformation i syfte att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism innebär således att hanteringen av pågående eller genomförda brott inte ingår.⁵

När ordet *samverkan* nämns i denna granskningsrapport avses, om inte annat anges, ett handlande som sker mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att dela underrättelseinformation. Detta kan inbegripa såväl samarbete i betydelse av ett gemensamt arbete i en avgränsad uppgift som samordning av resurser mellan myndigheterna.

1.3 Bedömningsgrunder

Myndigheternas instruktioner

Granskningen utgår från de bestämmelser som reglerar det granskade området och hur Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samverka för att utbyta underrättelseinformation. Grunden för samverkan framgår av 6 § polislagen (1984:387) som föreskriver att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska enligt sina respektive instruktioner samarbeta med varandra i den utsträckning som behövs för att polisverksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Myndigheterna ska även i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning mellan sig. Myndighetscheferna vid Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten ansvarar tillsammans för att det finns fungerande rutiner för att lösa samverkans- och samordningsfrågor mellan myndigheterna.⁶ Vidare ska Polismyndigheten fortlöpande upplysa Säkerhetspolisen om förhållanden som kan ha betydelse för

⁵ Detta innebär att attentatet den 7 april 2017 i Stockholm inte har varit föremål för denna granskning.

⁶ 26–29 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten samt 11–14 §§ förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

dess verksamhet.⁷ Även Säkerhetspolisen bör, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, upplysa Polismyndigheten om förhållanden som kan ha betydelse för dess verksamhet.⁸ Myndighetscheferna ska omedelbart delge varandra information som är av synnerlig vikt.⁹

Sekretesslagstiftning

En stor del av de uppgifter som förekommer framför allt i Säkerhetspolisens, men även i Polismyndighetens, underrättelseverksamhet omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.¹⁰ Ifall sekretess gäller för uppgifterna får dessa inte röjas för andra myndigheter om inte annat framgår av en annan författning.¹¹ Detta innebär att såväl Säkerhetspolisen som Polismyndigheten måste göra en sekretessprövning innan uppgifter kan lämnas ut till den andra myndigheten. Ifall myndigheten kommer fram till att sekretess gäller för uppgifterna (dvs. att uppgifterna är sekretessbelagda) kan sekretessbrytande bestämmelser tillämpas. Sekretess hindrar exempelvis inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna bedriva sin verksamhet.¹² Det är även möjligt att lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.¹³ Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.¹⁴

Strategier

Andra utgångspunkter för granskningen har varit regeringens strategi mot terrorism från 2015 samt de åtgärder mot våldsbejakande extremism som regeringen beslutade om 2015.¹⁵ Av regeringens strategi mot terrorism framgår att tillgång till och utbyte av information är en grundläggande förutsättning för att

⁷ 27 § första stycket förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁸ 12 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

⁹ 29 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten samt 14 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

¹⁰ Uppgifter i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL (sekretess i verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet), men det kan även förekomma uppgifter i underrättelseverksamheten som omfattas av utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) eller försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL). Uppgifterna kan även omfattas av sekretess till skydd för enskild enligt 35 kap. 1 § 4 OSL.

¹¹ Detta framgår av 8 kap. 1 § OSL.

¹² 10 kap. 2 § OSL.

¹³ 10 kap. 27 § OSL.

¹⁴ 10 kap. 28 § OSL.

¹⁵ Regeringens skrivelser 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, samt 2014/15:144, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*.

förhindra terrorism. Därför ska myndigheterna samarbeta med varandra i den utsträckning som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt. Båda myndigheternas verksamhet behöver även präglas av tydliga ansvarsförhållanden.¹⁶ Regeringen menar vidare att myndigheterna även ska ha möjlighet att agera med hjälp av den tillgängliga informationen. Med anledning av strategin mot terrorism har båda myndigheterna fått i uppdrag av regeringen att redovisa eventuella hinder för samverkan och annat som hindrar att arbetet bedrivs effektivt.¹⁷

I både den nationella strategin mot våldsbejakande extremism¹⁸ och strategin mot terrorism framhålls att tillgång till information på såväl nationell, regional som lokal nivå är avgörande för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har båda en unik kunskap om brottsligheten och dess utveckling i specifika geografiska områden. Regeringen understryker därför att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska fortsätta att utveckla sitt samarbete, så att kunskaps spridning och informationsutbyte kan ske effektivt och att information kan nå ut till lokal nivå. För att Säkerhetspolisens arbete ska bli effektivt är det viktigt att den underrättelseinformation som Polismyndigheten genererar genom sitt lokala arbete kommer Säkerhetspolisen till del.¹⁹ Med hjälp av detta kan Säkerhetspolisen i sin tur bidra med relevant information till lokalt uppbyggda problembilder som ska styra det lokala brottsförebyggande arbetet och det lokala arbetet för att motverka våldsbejakande extremism.²⁰

Forskning om samverkan

Formerna för samverkan skapas av myndigheterna själva. Riksrevisionen utgår därför även från forskningsrön inom området samverkan, för att definiera vad som från effektivitetssynpunkt kan antas vara rimligt att kräva för ett väl fungerande utbyte av underrättelseinformation. Forskning har bl.a. visat att en effektiv samverkan kräver en tydlig ansvarsfördelning mellan parterna och att det finns ett tydligt syfte och mål med att samverka, som är förankrat i de samverkande organisationerna på alla nivåer. De gemensamma formerna för samverkan bör anpassas till syftet och målet. Formerna bör i sin tur underlätta

¹⁶ Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, s. 14 och 18.

¹⁷ Uppdrag till Polismyndigheten att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism 2015-08-27, Ju 2015/06311/PO samt uppdrag till Säkerhetspolisen att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism 2015-08-27, Ju 2015/06312/PO.

¹⁸ Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism: *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism* (2016).

¹⁹ Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, s. 14 och 18.

²⁰ Regeringens skrivelse 2014/15:144, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*, s 10.

utbytet av relevant information men behöver även kunna hantera eventuella problem med samverkan.²¹ Riksrevisionen ser att omständigheter relaterat till detta granskningsområde som kan försvåra samverkan t.ex. är brist på teknisk utrustning, eller praktiska aspekter såsom möjlighet till möten och kontakt mellan parterna. Även rättsliga aspekter kan försvåra och förhindra informationsutbyte, inte minst vad gäller utbyte av information som omfattas av sekretess.

1.4 Metod och genomförande

Empirin i denna granskning består till stora delar av förstahandsmaterial som samlats in med hjälp av intervjuer. Därtill har skriftliga källor använts.

Granskningen bygger på omkring 65 semistrukturerade intervjuer som Riksrevisionen genomfört under tiden februari–oktober 2017. Intervjuer har genomförts med personer på nationell nivå, såsom myndigheternas avdelningschefer samt rikspolischefen och säkerhetspolischefen. I inledningen av granskningen har även företrädare för Justitiedepartementet intervjuats. Merparten av intervjuerna har genomförts på regional nivå med personal i vars arbete det ingår att på olika sätt utbyta underrättelseinformation med den andra myndigheten, dvs. handläggare samt vissa grupp-, sektions- och enhetschefer inom Polismyndighetens regionala underrättelseenheter samt motsvarande inom Säkerhetspolisens regionala sektioner. Dessa intervjuer har sammantaget syftat till att ge en förståelse för hur utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen fungerar i praktiken. I grunden har samma frågor ställts till alla intervjuade på regional nivå, med möjlighet att ställa följdfrågor. I samband med intervjuerna har Riksrevisionen stämt av de minnesanteckningar som förts, för att säkerställa att intervjupersonerna bedömde dem som korrekta. Riksrevisionen har valt att anonymisera identiteten på de personer som intervjuats samt vilken region det rör.²² Intervjuer har genomförts i alla sju polisregioner. Riksrevisionen har även gjort studiebesök i två lokalpolisområden och där intervjuat lokalpoliser och kommunpoliser.²³

Då intervjuerna har gjorts på ett systematiskt sätt, genom semi-strukturerade frågor, och med en tillräckligt stor andel av den personal som löpande arbetar med att utbyta underrättelseinformation mellan myndigheterna på regional nivå anser

²¹ Se Ansell, Chris, Gash, Allison (2007), *Collaborative Governance in Theory and Practice* i *Journal of Public Administration Research and Theory*; Danermark, Berth (2004), *Samverkan – en fråga om makt*; Hill, Carolyn, Lynn, Laurence (2003), *Producing human services. Why do agencies collaborate?* i *Public Management Review*, vol. 5, nr 1 2003 63-81; Visam (2005), *Mot en modern sammanhållen förvaltning. Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt*, s. 229 f., 233, 236 f. samt 245; Polishögskolan, presentation *Migration, polis och mångkulturella områden*.

²² I bilaga 1 presenteras en anonymiserad lista på de intervjuer som genomförts på regional och lokal nivå.

²³ I region D och F.

Riksrevisionen att iakttagelserna i allt väsentligt ger en sammantagen bild av rådande förhållanden. Då dessa svar till stor del utgör Riksrevisionens empiri, vill Riksrevisionen tydliggöra för läsaren hur stor andel av de intervjuade som delar en viss uppfattning. Därför finns specifika hänvisning i fotnot till vilka intervjuer iakttagelsen omfattar och i den löpande texten anges även andelen av intervjuerna med olika uttryck såsom *några* (upp till 20 procent), *omkring hälften* (cirka 30–70 procent) samt *flertalet* eller *de flesta* (mer än 70 procent).

Då en del av informationsutbytet sker genom regelbundna möten mellan de båda myndigheterna på olika nivåer har deltagande observation genomförts vid ett urval av dessa möten i alla regioner förutom en.²⁴ Observationerna har genomförts vid möten mellan Polismyndighetens regionala underrättelseenheter och Säkerhetspolisens regionala sektioner. En deltagande observation har också genomförts vid en av Polismyndighetens regionala operativa ledningsgrupper, där Säkerhetspolisen deltar. Syftet med Riksrevisionens deltagande var att ge en bättre förståelse för hur samverkansmöten går till i praktiken på regional nivå.

Skriftliga källor har använts för att kartlägga hur samverkan är organiserad. I huvudsak rör det sig om de överenskommelser om samverkan som träffats mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Även handlingar med relevans för det granskade området som är upprättade hos Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen har utgjort underlag i granskningen. Syftet med detta har varit att få kunskap om hur myndigheterna har utformat samverkan.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Susanna Honnér och Per Dackenberg har medverkat. Inledningsvis har även Helena Fröberg och Anna Liljenberg Gullsjö medverkat i granskningen. Referenspersonen Mikael Löfström, fil. dr i företagsekonomi och forskare i offentlig förvaltning, har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

²⁴ Anledningen till detta var att regionen inte höll något samverkansmöte då Riksrevisionen besökte den.

1.5 Granskningsrapportens disposition

Granskningsrapporten är disponerad på följande sätt:

I kapitel 2 redogör vi kortfattat för våldsbejakande extremism och terrorism. Vi beskriver också hur Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppdrag ser ut och hur underrättelseverksamheten är organiserad.

Kapitel 3 innehåller granskningens empiri samt iakttagelser kring utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

I kapitel 4 drar Riksrevisionen sina slutsatser med anledning av granskningen och lämnar rekommendationer till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

2 Förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism

I detta kapitel beskrivs våldsbejakande extremism och terrorism samt Polismyndighetens och Säkerhetspolisens roller i dessa sammanhang. Dessutom lämnas en kortfattad redogörelse för underrättelseverksamheten.

2.1 Våldsbejakande extremism

Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre inriktningar: högerextremism (vit makt-miljön), vänsterextremism (den autonoma miljön) samt islamistisk extremism.

Enligt Säkerhetspolisen består de våldsbejakande extremistmiljöerna i Sverige av cirka 3 000 aktörer, av vilka drygt 2 000 är våldsbejakande islamistiska extremister medan övriga finns i vit makt-miljön och den autonoma miljön. Säkerhetspolisen bedömer att den våldsbejakande islamismen i nuläget utgör det största hotet.²⁵

Till detta kommer även ensamagerande som också kan utgöra ett hot mot demokratin. Det rör sig om personer som agerar på egen hand utan att vara knutna till någon grupp.²⁶

2.1.1 En strategi mot våldsbejakande extremism

Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism har på uppdrag av regeringen tagit fram en strategi mot detta, och med anledning av denna strategi har regeringen lagt fram åtgärder. I strategin mot våldsbejakande extremism framhålls att tillgång till information på både nationell, regional och lokal nivå är avgörande för att kunna bedriva ett effektivt arbete. För ett välgrundat förebyggande och förhindrande arbete är det avgörande att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten delar information med varandra.²⁷ Regeringen understryker att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har en unik kunskap om brottsligheten och dess utveckling i specifika geografiska områden. Därför ska myndigheterna med hjälp av denna kunskap bidra med relevant information vid framtagandet av

²⁵ Säkerhetspolisen: *Säkerhetspolisens underrättelseflöde allt mer omfattande*, <http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/2017-06-16-sakerhetspolisens-underrattelseflode-allt-mer-omfattande> (hämtad 2017-11-09).

²⁶ Säkerhetspolisen: *Ensamagerande*, <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/aktorer-sakerhetspolisen-foljer/ensamagerande.html> (hämtad 2017-11-09).

²⁷ Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism: *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism* (2016), s. 23.

lokala problembilder som ska styra det lokala brottsförebyggande arbetet för att motverka våldsbejakande extremism.²⁸

2.2 Terrorism

Terrorism är den allvarligaste formen av våldsbejakande extremism och syftar till att allvarligt skada en stat eller en mellanstatlig organisation, och syftet är att injaga fruktan i befolkningen, tvinga fram en åtgärd som annars inte skulle vidtas, tvinga fram att en viss åtgärd inte beslutas eller genomförs eller att skada grundläggande samhällsstrukturer. Det är brottsligt att uppmåna, rekrytera, finansiera och utbilda i terrorismsyfte.²⁹ Motiven till att utföra terrorbrott grundas ofta i extrema tolkningar av religion eller politik.³⁰

2.2.1 En strategi mot terrorism

Regeringens strategi mot terrorism utgår ifrån att statliga aktörer ska samverka inom tre olika områden: förebygga, förhindra och försvåra. I arbetet ingår även att myndigheterna ska kunna *hantera* ett terrorattentat. Riksrevisionens granskning är dock inriktad mot samverkan och informationsdelning för att *förebygga* och *förhindra* terrorism.

Arbetet för att *förebygga* terrorism syftar till att motverka och minska avsikten att begå eller stödja terrorattentat.³¹ Det förebyggande arbetet innefattar inte endast Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, utan även flera andra aktörer i samhället såsom socialtjänst, skola och kommuner. I regeringens strategi avses alltså med förebygga till viss del något mer utöver vad som ingår i Polismyndighetens brottsförebyggande arbete.³² Detta innebär att Polismyndighetens arbete sker parallellt med insatser från andra aktörer, och att myndigheten därför har en stödjande roll i förhållande till dessa.³³ Säkerhetspolisen i sin tur har en indirekt

²⁸ Regeringens skrivelse 2014/15:144, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*, s. 10.

²⁹ Med terrorbrott avses bl.a. brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmåning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

³⁰ Säkerhetspolisens årsbok 2016 s. 32.

³¹ Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, s. 9.

³² Intervju på Polismyndigheten med chefen för Nationella taktiska rådet, 2017-09-28.

³³ Polismyndigheten: *Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete*, 2017-02-23.

förebyggande uppgift genom att samverka med Polismyndigheten för att få en effektiv kunskapsspridning och bidra till att operativ information når ut lokalt.³⁴

Att *förhindra* terrorism innebär enligt regeringens strategi att individer med avsikt att begå terrorattentat inte ska kunna uppnå förmåga eller möjlighet att genomföra ett sådant attentat. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för att förhindra terrorism.³⁵ Säkerhetspolisen ska kartlägga, bedöma och reducera hot från aktörer med avsikt och förmåga att begå ideologiskt motiverade brott (där terrorism utgör den grövsta formen).³⁶ Polismyndigheten ska stödja Säkerhetspolisen genom att bistå med en god underrättelseförmåga samt genom att dela information om individer och aktiviteter som kan kopplas till terrorism.³⁷ Detta sker inom Polismyndighetens underrättelseorganisation.

Regeringen understryker att tillgång till och utbyte av information är en grundläggande förutsättning för att förhindra terrorism. Regeringen menar vidare att myndigheterna även ska ha möjlighet att agera med hjälp av den tillgängliga informationen.³⁸

2.3 Myndigheternas uppdrag

Säkerhetspolisen har huvudansvaret när det gäller att bekämpa terrorbrott och andra ideologiskt motiverade brott som utgör ett säkerhetshot eller som hotar grundläggande demokratiska funktioner. Till Säkerhetspolisens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott samt att utreda och beivra sådana brott.³⁹ Med brott mot rikets säkerhet avses i första hand brott mot 18 och 19 kap. brottsbalken samt vissa allvarliga brott mot 13 kap. brottsbalken. Med terrorbrott avses bland annat brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

³⁴ Säkerhetspolisen: *Redovisning av uppdrag att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism*, 2017-02-27.

³⁵ 3 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

³⁶ Säkerhetspolisen: *Redovisning av uppdrag att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism*, 2017-02-27.

³⁷ Polismyndigheten: *Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete*, 2017-02-23.

³⁸ Regeringens skrivelse 2014/15:146 *Förebygga, förhindra, försvåra - Den svenska strategin mot terrorism*, s. 14–15 och 18.

³⁹ 3 § första stycket polislagen (1984:387).

För brottsbekämpningen i övrigt ansvarar, med några undantag,⁴⁰ Polismyndigheten. Till Polismyndighetens uppgifter hör alltså att förebygga, förhindra och upptäcka all annan brottslig verksamhet samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal och där Säkerhetspolisen inte ansvarar.⁴¹ Polismyndigheten har därmed ett brett ansvar för alltifrån att förebygga brottslighet inom våldsbejakande extremistmiljöer till att ta emot rapporter från verksamhetsutförare⁴² om finansiering av terrorism.⁴³ I och med att Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för ordning och säkerhet i Sverige har den också ansvar för ingripanden vid ordningsstörningar, men även vid ett misstänkt terrorattentat.⁴⁴

Sammantaget betyder detta att myndigheterna behöver samverka för att dels klargöra ansvarsfördelningen, dels för att via utbyte av underrättelseinformation få en fullgod lägesbild inom sina respektive ansvarsområden.

2.3.1 Säkerhetspolisens verksamhetsområden kontraterror och författningsskydd

Inom verksamhetsområdet kontraterror arbetar Säkerhetspolisen med att upptäcka och förhindra terrorattentat. Säkerhetspolisen ska exempelvis förhindra återvändande konfliktresenärer eller ensamagerande terroraktörer från att begå terrorbrott i Sverige.⁴⁵ Dessutom arbetar Säkerhetspolisen för att försvåra och reducera verksamheter som stöder terrorism genom finansiering, logistiskt stöd, utbildning, rekrytering eller radikaliserings.

Säkerhetspolisen arbetar inom sitt verksamhetsområde författningsskydd med att förebygga och förhindra brott som hotar Sveriges grundläggande demokratiska funktioner, och där aktören drivs av en politisk övertygelse. Verksamhetsområdet författningsskydd inkluderar de individer, nätverk och organisationer som planerar eller begår politiskt motiverade brott, vilket primärt innebär extremistmiljöerna inom vit makt-grupperingar och autonoma grupperingar. Förutom dessa grupperingar följer Säkerhetspolisen inom författningsskyddet ensamagerande gärningspersoner med ideologiska motiv.⁴⁶

⁴⁰ Exempelvis företagsspioneri i vissa fall eller brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet riktar sig mot någon vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för. Se 3 § första stycket 4–6 och 5 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

⁴¹ Följer av 2 § 1 och 3 samt 3 § polislagen (1984:387).

⁴² Banker, försäkringsbolag, värdepappersinstitut, m.fl.

⁴³ Finanspolisens årsrapport 2016. Se vidare under avsnitt 2.4.1. för finanspolisens uppgifter.

⁴⁴ Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

⁴⁵ Säkerhetspolisens årsbok 2016, s. 32–33.

⁴⁶ Säkerhetspolisen: *Författningsskydd, Aktörer som Säkerhetspolisen följer*, <http://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd/aktorer-sakerhetspolisen-foljer.html> (hämtad 2017-11-06).

Verksamhetsområdet kontraterror är väsentligt större än författningsskydd sett till resursfördelning hos Säkerhetspolisen. Av myndighetens totala kostnader avser 29 procent kontraterror och endast 4 procent författningsskydd.⁴⁷

2.3.2 Polismyndighetens verksamhetsområde inhemsk extremism

Till skillnad från Säkerhetspolisen har Polismyndigheten valt att behandla all ideologiskt motiverad brottslighet och alla våldsbejakande extremistiska miljöer, inklusive terrorism, inom verksamhetsområdet inhemsk extremism (INEX). INEX omfattar såväl ensamagerande våldsverkare som nätverk, grupper och organisationer som begår den aktuella brottsligheten. De mest tongivande anses vara vit makt-miljön, den autonoma miljön och den islamistiska våldsbejakande extremistiska miljön.⁴⁸

2.4 Underrättelseverksamheten inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

De båda myndigheternas syfte med att bedriva underrättelseverksamhet är att på ett tidigt stadium kunna bidra till att förebygga, förhindra och upptäcka brottsaktiviteter. Detta sker genom att på olika sätt samla in information om grupper, företeelser och individer för att sedan bearbeta och analysera informationen. Detta avsnitt behandlar kortfattat hur underrättelseverksamheten är organiserad och hur den fungerar inom Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

2.4.1 Så här är underrättelseverksamheten organiserad

Inom Polismyndigheten finns det en underrättelseenhet på Nationella operativa avdelningen (Noa). I varje polisregion finns också en underrättelseenhet som regionpolisledningen har funktionsansvar för. Noas underrättelseenhet har dock processansvaret för all underrättelseverksamhet i Polismyndigheten.⁴⁹ I polisområdena finns underrättelsesektioner och i vissa lokalpolisområden finns även lokala underrättelsesamordnare, som hanterar de underrättelser som inkommer från första linjens polis, dvs. från kommun- eller områdespoliser samt från poliser i ingripandeverksamheten.

Inom Noas underrättelseenhet finns en finanspolissection (fortsättningsvis kallad *finanspolisen*). Till finanspolisens uppgifter hör bl.a. att ta emot information från

⁴⁷ Säkerhetspolisens årsbok 2016, s. 13.

⁴⁸ Ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bilaga A4 *Överenskommelse angående arbete mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer* samt Polismyndighetens riktlinjer (2016:52) för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism.

⁴⁹ I fråga om genomförandet av regeringens strategi mot terrorism är dock Nationella taktiska rådet (NTR) vid Noa utpekade som processansvarigt.

finansiella verksamhetsutövare.⁵⁰ Dessa har enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism skyldighet att rapportera till finanspolisen om det finns misstankar om att en kund skulle kunna vara involverad i finansiering av terror. Om en misstanke visar sig hållbar och relevant tar finanspolisen fram ett underrättelseuppslag som delas med Säkerhetspolisen centralt.⁵¹

Vid Säkerhetspolisen centralt finns en säkerhetsunderrättelseavdelning som ansvarar för att bearbeta och analysera underrättelseinformation. Chefen för denna avdelning är även Säkerhetspolisens operativa chef. Säkerhetspolisen har sju regionala sektioner⁵² som arbetar på uppdrag från Säkerhetspolisen centralt med underrättelseinhämtning och vissa hotreducerande åtgärder.⁵³ Säkerhetspolisens regionala indelning överensstämmer med Polismyndighetens polisregioner. Inhämtning av information sker bland annat genom löpande kontakter med Polismyndigheten.⁵⁴

2.4.2 Så här fungerar underrättelseverksamheten

I Polismyndighetens uppdrag ligger att ha en god underrättelseförmåga samt att bland annat bistå Säkerhetspolisen i dess arbete genom att dela information om individer och aktiviteter som kan kopplas till terrorism och våldsbejakande extremism. Uppdraget är brett och omfattar att bedriva omvärldsbevakning, generera kunskap om brottslighet och kriminella aktörer, skapa underrättelsebaserade underlag till andra verksamhetsgrenar samt leda och bedriva förspaning i syfte att konkretisera eventuell brottslig verksamhet.⁵⁵ Det lokala brottsförebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism utförs i huvudsak av kommunpoliser, områdespoliser och poliser i ingripande verksamheten.⁵⁶

Underrättelseinformation inkommer till Säkerhetspolisen från bl.a. Polismyndigheten, allmänheten eller från utländska underrättelseorganisationer samt Säkerhetspolisens egen inhämtning av information. Den information som inkommer till Säkerhetspolisen analyseras och värderas centralt i syfte att avgöra

⁵⁰ Banker, försäkringsbolag, värdepappersinstitut, m.fl.

⁵¹ Intervjuer på Polismyndigheten nr 49–50 samt med chefen för Noa, 2017-10-11. Intervjuer på Säkerhetspolisen med cheferna för inhämtningsavdelningen, 2017-10-10 och säkerhetsunderrättelseavdelningen 2017-10-12.

⁵² Sektion Nord, Mitt, Stockholms län och Gotland, Öst, Bergslagen, Väst samt Syd.

⁵³ Säkerhetspolisen: *Regionala kontor*, <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/regionala-kontor.html> (hämtad 2017-08-08).

⁵⁴ Säkerhetspolisen: *Så skaffar Säkerhetspolisen information*, <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/sa-skaffar-sakerhetspolisen-information.html> (hämtad 2017-06-27).

⁵⁵ Polismyndighetens årsredovisning 2016, s. 68.

⁵⁶ Polismyndigheten: *Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete*, 2017-02-23, s. 4 f.

om de kan bekräftas eller ska avfärdas. Många uppgifter avfärdas redan på ett tidigt stadium medan andra behöver mer bearbetning genom att man inhämtar mer information eller tillsätter resurser för att kunna bedöma om informationen innebär att det föreligger ett hot.⁵⁷ Inflödet av information till Säkerhetspolisen har ökat kraftigt de senaste åren. 2016 hanterade Säkerhetspolisen närmare 5 000 underrättelser varje månad och under 2017 ökade underrättelseflödet ytterligare då Säkerhetspolisen till och med juni hade hanterat över 6 000 underrättelser i månaden.⁵⁸

En skillnad mellan myndigheterna är hur man internt valt att organisera inhämtningen av information. Hos Säkerhetspolisen sker all analys av information centralt, medan de regionala sektionerna endast inhämtar underrättelseinformation på beställning från den centrala nivån.⁵⁹ Handläggare vid Polismyndighetens regionala underrättelseenheter har dock, relativt sina motsvarigheter vid Säkerhetspolisen, ett större ansvar för att både analysera och inhämta underrättelseinformation.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bygger genom sin underrättelseverksamhet upp kunskap om kriminella aktörer, fenomen och miljöer. Genom att följa underrättelseläget i specifika geografiska områden är syftet att kontinuerligt tillhandahålla aktuella lägesbilder som kan utgöra beslutsunderlag för den brottsbekämpande verksamheten och för beslutsfattare på alla nivåer. Lägesbilderna ligger därmed till grund för att exempelvis lokalpolisområdescheferna ska kunna styra resurserna dit de behövs bäst.⁶⁰ För att få en så god lägesbild som möjligt på lokal, regional och nationell nivå behöver därför Säkerhetspolisen och Polismyndigheten löpande utbyta underrättelseinformation med varandra.

⁵⁷ Säkerhetspolisen: *Så skaffar Säkerhetspolisen information*, <http://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/sa-skaffar-sakerhetspolisen-information.html> (hämtad 2018-01-19).

⁵⁸ Säkerhetspolisen: *Säkerhetspolisens underrättelseflöde allt mer omfattande*, <http://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2017-06-16-sakerhetspolisens-underrattelseflode-allt-mer-omfattande.html> (hämtad 2018-01-30).

⁵⁹ Intervjuer på Säkerhetspolisen med chefen för inhämtningsavdelningen 2017-10-10 samt med chefen för säkerhetsunderrättelseavdelningen 2017-10-12.

⁶⁰ Polismyndighetens riktlinjer (2016:52) för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism, s. 20.

3 Informationsutbytet mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Detta kapitel behandlar formerna för, och det praktiska utbytet av, underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Första delen av kapitlet behandlar de överenskommelser om samverkan och informationsutbyte som slutits mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten och hur de har införlivats på nationell och regional nivå. Andra delen av kapitlet behandlar hur informationsutbytet går till i praktiken på regional nivå. I tredje delen av kapitlet presenteras andra förutsättningar som Riksrevisionen funnit kan påverka informationsutbytet.

3.1 Informationsutbytet enligt ramöverenskommelsen

Riksrevisionens bedömningsgrund för detta delavsnitt är att myndigheterna ska ha utvecklat ändamålsenliga former för utbyte av underrättelseinformation baserat på sina respektive instruktioner. Exempelvis ska myndigheterna i samråd bestämma och fortlöpande utveckla formerna för samverkan och samordning. Myndighetscheferna vid Säkerhetspolisen respektive Polismyndigheten ansvarar även tillsammans för att det finns fungerande rutiner för att lösa samverkans- och samordningsfrågor mellan myndigheterna.⁶¹ Formerna för samverkan bör i sin tur underlätta utbytet av relevant information men behöver även kunna hantera eventuella problem med samverkan.

3.1.1 Ramöverenskommelsen är en grund för samverkan

Formerna för hur Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samverka med varandra framgår av ett antal överenskommelser som myndigheterna ingick när de blev två separata myndigheter 2015. Dessa överenskommelser har tillkommit med stöd av, och inom ramen för, en övergripande ramöverenskommelse.⁶²

Den övergripande ramöverenskommelsen har syftet att uppnå en sammanhållen och effektiv polisverksamhet och att ge förutsättningar för att fortlöpande utveckla samarbetet. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har kommit överens om att fortlöpande informera varandra om förhållanden som har betydelse för ramöverenskommelsen. Man ska även samråda när det uppstår oklarheter i

⁶¹ Se 26–29 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten samt 11–14 §§ förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

⁶² Ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om samarbete i vissa frågor, dnr A002.347/2015, 2015-350.

ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna. Till ramöverenskommelsen finns dessutom ett antal överenskommelser bilagda vilka reglerar specifika områden, såsom exempelvis ansvarsfördelningen mellan myndigheterna när det gäller arbetet mot brottsaktiv extremism och terrorhot.⁶³

3.1.2 Grundprinciperna för att dela information

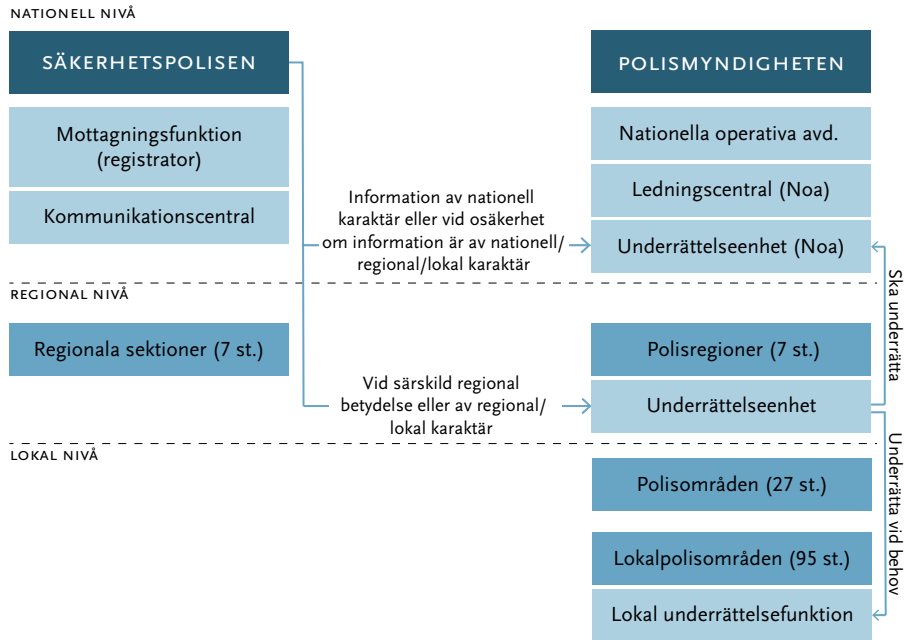
Grunderna för hur information ska utbytas mellan myndigheterna återfinns i överenskommelsen om operativ samverkan generellt. I denna framgår grunddragen för det generella informationsutbytet mellan myndigheterna och hur samarbetet, som ska finnas enligt polislagen och myndigheternas instruktioner, ska fungera när det gäller inhämtning och delning av underrättelseinformation samt när det gäller begäran om biträde av varandra. Vidare reglerar överenskommelsen hur ärenden ska överlämnas och vilka principer för samråd som ska gälla när någon av myndigheterna upptäcker brott som den andra myndigheten ansvarar för eller annars får utreda. För att säkerställa en effektiv ledning av polisverksamheten är grundprincipen att underrättelseinformation ska delas mellan respektive myndighet på nationell nivå, dvs. underrättelseenheten vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) respektive Säkerhetspolisen centralt.⁶⁴ I de fall informationen har särskild betydelse för en region eller har regional/lokal karaktär kan underrättelseinformation från Säkerhetspolisen även delas med Polismyndighetens regionala underrättelseenheter.

Grundprincipen för hur underrättelseinformation ska delas mellan myndigheterna presenteras i figur 1 och 2 nedan.

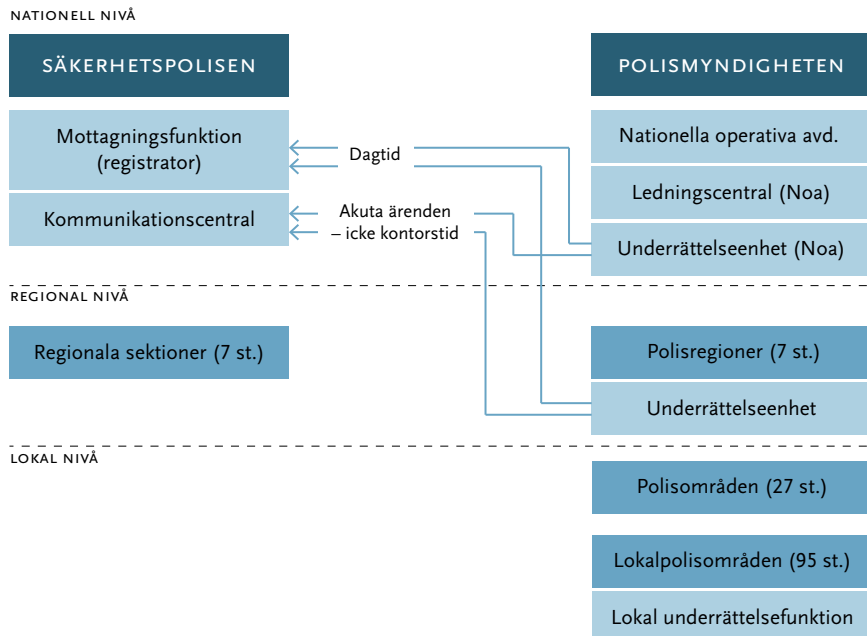
⁶³ Bilagorna A1, A4, samt A10. Även bilagorna A2 och A3 berör kontraterrorområdet, men reglerar aspekter som inte ingår i granskningen (operativ samordning vid förundersökning av misstänkt terroristbrott (bilaga A2) samt biträde med resurser vid misstänkt terroristbrott (bilaga A3)).

⁶⁴ Överenskommelsen omfattar även ansvarsfördelningen för utredningsverksamheten, vilken inte ingår i denna granskning.

Figur 1 Delning av underrättelseinformation från Säkerhetspolisen till Polismyndigheten enligt överenskommelsen om operativ samverkan generellt



Figur 2 Delning av underrättelseinformation från Polismyndigheten till Säkerhetspolisen enligt överenskommelsen om operativ samverkan generellt



Hur de nationella kontakterna förs i praktiken

I Riksrevisionens intervjuer uppger företrädare för både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att myndigheterna har löpande kontakter med varandra. Rikspolischefen och säkerhetspolischefen håller regelbunden kontakt och diskuterar gemensamma ärenden och händelser samt gör upp om ansvarsfördelning när så behövs.⁶⁵ Säkerhetspolisens operativa chef, tillika chef för säkerhetsunderrättelseavdelningen, ansvarar tillsammans med Polismyndighetens chef för underrättelseenheten vid Noa för att informationsutbytet mellan myndigheterna fungerar.⁶⁶

Hur de regionala kontakterna förs i praktiken

Enligt överenskommelsen har Polismyndighetens regionala underrättelseenheter en roll i informationsutbytet mellan myndigheterna medan Säkerhetspolisens regionala sektioner däremot inte har motsvarande roll. Nästan samtliga handläggare som intervjuats på de regionala underrättelseenheterna inom Polismyndigheten uppger att överenskommelserna inte är styrande för hur de utbyter information med Säkerhetspolisen.⁶⁷ Av de personer från Säkerhetspolisens regionala sektioner som intervjuats uppger omkring hälften att de inte anser att överenskommelserna är styrande för deras dagliga arbete.⁶⁸

Samtidigt uppger båda myndigheterna i intervjuer med Riksrevisionen att det är genom Polismyndighetens regionala underrättelseenheter och Säkerhetspolisens regionala sektioner som information från och till regional och lokal nivå bör utbytas.⁶⁹ Polismyndigheten har vissa skriftliga instruktioner för hur Polismyndighetens regionala underrättelseenheter ska dela information till Säkerhetspolisen.⁷⁰ Det finns även förväntningar på att information ska utbytas löpande genom exempelvis regelbundna samverkansmöten.⁷¹ Dock saknas skriftliga rutiner för hur samverkan ska ske; utan istället har det överlåtits åt den regionala nivån att skapa egna rutiner för detta.⁷² Det föreskrivs inte heller någon

⁶⁵ Intervju på Polismyndigheten med rikspolischefen, 2017-10-11. Intervju på Säkerhetspolisen med säkerhetspolischefen, 2017-10-23.

⁶⁶ Intervju på Säkerhetspolisen med chefen för inhämtningsavdelningen, 2017-10-10.

⁶⁷ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 2–3, region B nr 4–7, region C nr 9–10, region D nr 12–13, region E nr 15, region F nr 20–22 samt region G nr 25–26.

⁶⁸ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region B nr 30–31, region C nr 35–36, region D nr 47, region E nr 39–40, region F nr 42, region G nr 45.

⁶⁹ Intervju på Polismyndigheten med gruppchef på underrättelseenheten vid Noa, 2017-02-02. Intervju på Säkerhetspolisen med chefen för enheten för personbaserad inhämtning, 2017-06-02.

⁷⁰ Polismyndigheten: *Användarhandbok*, dnr A 281 518/2016.

⁷¹ Intervjuer på Polismyndigheten med gruppchef på underrättelseenheten och med personal på rättsenheten vid Noa, 2017-02-02. Intervju på Säkerhetspolisen med chefen för enheten för personbaserad inhämtning, 2017-06-02.

⁷² Intervju på Säkerhetspolisen med chefen för inhämtningsavdelning, 2017-10-10. Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02.

lägsta nivå för samverkan regionalt. Av dessa skäl varierar formerna och även omfattningen när det gäller samverkan mellan regionerna.⁷³

3.1.3 Grunden för samverkan för att förhindra terrorbrott

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska enligt överenskommelsen om utvecklad samverkan för att förhindra terrorbrott öka sin samverkan i syfte att stärka det samlade arbetet mot terrorism. Detta ska göras genom att terroraktörer uppmärksammas i Polismyndighetens underrättelsearbete och genom att agera proaktivt på uppgifter och i ärenden där det kan finnas en möjlig koppling till personer som kan utgöra terrorhot. Ett syfte med överenskommelsen är således att Polismyndigheten ska få bättre kunskap och bli mer aktiv på området.⁷⁴

Enligt överenskommelsen ansvarar Polismyndigheten för att tillsätta en sambandsperson från Polismyndigheten som ska vara stationerad vid Säkerhetspolisen. Polismyndighetens sambandspersons uppgift är att bidra till en effektiv operativ samordning mellan de båda myndigheterna. Polismyndigheten ansvarar även för att löpande dela sin underrättelsebild med Säkerhetspolisen. Även relevanta underrättelseuppslag som Polismyndigheten bedömer kan utgöra ett terrorhot ska lämnas till Säkerhetspolisen.⁷⁵

Säkerhetspolisen har å sin sida åtagit sig att i största möjliga utsträckning dela information och underlag till Polismyndigheten i syfte att stödja Polismyndighetens operativa arbete mot individer som kan utgöra ett terrorhot. Tre gånger om året ska Säkerhetspolisen dela en nationell underrättelsebild och motsvarande regionala underrättelsebilder för de sju polisregionerna till Polismyndigheten. Säkerhetspolisen ska också löpande, i vart fall månatligen, dela relevant information om personer som rest till konfliktområden för att delta i olagliga våldshandlingar till Polismyndigheten.⁷⁶

Vidare ska Säkerhetspolisens operativa chef delta i Polismyndighetens nationella operativa ledningsgrupp. Säkerhetspolisens chefer för de regionala sektionerna ska även medverka i Polismyndighetens regionala operativa ledningsgrupper. Syftet är bland annat att dela regionala lägesbilder med varandra.⁷⁷

⁷³ Se avsnitt 3.2. för genomgång av hur rutinerna varierar mellan regionerna.

⁷⁴ Ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bilaga A10
Överenskommelse om utvecklad samverkan för att hantera terrorhotet, A002.347/2015, 2015-350.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

Hur åtaganden utförts på nationell nivå

Av de intervjuer som Riksrevisionen genomfört framgår att den del av informationsutbytet som Polismyndigheten har åtagit sig på nationell nivå till största del har kunnat genomföras. Genom att närvara på Polismyndighetens nationella operativa ledningsgruppsmöte tar Säkerhetspolisen varje månad del av Polismyndighetens nationella underrättelsebild. Dessutom delar Polismyndigheten de strategiska rapporter som anses vara relevanta för Säkerhetspolisen.⁷⁸ Liksom myndigheterna har överenskommit finns sedan början av 2015 en s.k. sambandsman från Polismyndigheten stationerad vid Säkerhetspolisen centralt. Till sambandsmannens uppgifter hör dock inte att utbyta underrättelseinformation mellan myndigheterna utan att bidra till att utveckla samverkan och öka förståelsen mellan parterna.⁷⁹

Vad gäller den information som Säkerhetspolisen åtagit sig att dela har detta dock inte kunnat genomföras som överenskommit. Till exempel har den nationella underrättelsebilderna som enligt överenskommelsen skulle delas tre gånger per år (det vill säga sex gånger totalt under perioden 2016–2017⁸⁰) inte delats under perioden utan planeras att delas i början av 2018. Säkerhetspolisen uppger att man bedömt att det är mer effektivt med ett kontinuerligt underrättelseutbyte med Polismyndigheten med regionala underrättelsebilder som grund än att frekvent ta fram en nationell underrättelsebild.⁸¹

Hur åtaganden utförts på regional nivå

Polismyndigheten uppger att myndigheten uppfyllt sitt åtagande att på regional nivå löpande dela relevant underrättelseinformation med Säkerhetspolisen.⁸²

I Riksrevisionens intervjuer framkommer det att Säkerhetspolisens regionala sektionschefer i enlighet med överenskommelsen deltar i Polismyndighetens regionala operativa ledningsgrupper en gång i månaden. I överenskommelsen anges vidare att Säkerhetspolisen tre gånger per år ska dela sju regionala underrättelsebilder (en för varje polisregion) om kontraterror till Polismyndigheten. Liksom den nationella underrättelsebilderna har inte heller de regionala underrättelsebilderna delats i den takt som överenskommelsen anger. Istället för överenskomna sex gånger (tre per år) har de regionala underrättelsebilderna för kontraterrorism delats endast två gånger; en gång 2016 och en gång 2017.⁸³ Anledningen till att Säkerhetspolisen inte har delat med det intervall som överenskommelsen anger uppges vara att myndigheten inte anser

⁷⁸ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-10-19.

⁷⁹ Intervju med Polismyndighetens s.k. sambandsman vid Säkerhetspolisen, 2017-05-02.

⁸⁰ Överenskommelsen om att samverka för att förhindra terrorbrott ingicks i september 2015.

⁸¹ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2018-01-24.

⁸² Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-10-19.

⁸³ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2017-10-20.

att det är effektivt med tätare intervaller än en gång per år. Om det kommer fram annan information menar Säkerhetspolisen att den kan delas i särskild ordning⁸⁴ som inte finns stipulerad i överenskommelserna.

3.1.4 Grunden för att samverka mot våldsbejakande extremism

Enligt överenskommelsen angående att arbeta mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer⁸⁵ ansvarar Säkerhetspolisen för brottsförebyggande åtgärder medan Polismyndigheten ansvarar för underrättelsearbete och brottsförebyggande åtgärder inför befarade och pågående ordningsstörningar som faller utanför Säkerhetspolisens ansvarsområde. Säkerhetspolisen ska dock kunna stötta Polismyndigheten om det uppstår ordningsstörningar som kräver omfattande resurser eller som riskerar att få stora konsekvenser.⁸⁶

Säkerhetspolisen har åtagit sig att en gång årligen dela en nationell hotbild som ska vara nedbruten på regional nivå till Polismyndigheten, liknande de underrättelsebilder avseende terrorhotaktörer som beskrivs ovan.

Polismyndigheten ska i sin tur tillhandahålla en särskild uppgiftssamling där Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna dela information om inhemska extremism. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett gemensamt ansvar för att, i den utsträckning inte sekretess hindrar det, regelbundet rapportera och dela information för den nationella inriktningen.⁸⁷ I överenskommelsen anges inte mellan vilka funktioner som informationen ska delas och det hänvisas inte heller till överenskommelsen om övergripande operativ samverkan.

Hur åtaganden utförts på nationell nivå

I enlighet med åtagandet att regelbundet rapportera och dela information uppger Polismyndigheten att myndigheten bl.a. årligen sammanställer en nationell rapport om inhemska extremism som lämnas till Säkerhetspolisen. Det hålls även årliga möten mellan Säkerhetspolisens operativa ledning och nationella och regionala underrättelsechefer vid Polismyndigheten.⁸⁸ Den nationella hotbild som Säkerhetspolisen åtagit sig att årligen dela med Polismyndigheten planeras att delas i början av 2018.⁸⁹

⁸⁴ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2017-10-20.

⁸⁵ Överenskommelsen angående arbete mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer ingicks 1 januari 2015.

⁸⁶ Ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bilaga A4 *Överenskommelse angående arbete mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer*, A002.347/2015, 2015-350.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-10-19.

⁸⁹ Intervjuer på Säkerhetspolisen med stabschefen vid generaldirektörens stab, stabschefen vid inhämtningsavdelningen samt stabschefen vid säkerhetsunderrättelseavdelningen, 2017-12-06.

Polismyndigheten uppger att man i enlighet med överenskommelsen kunnat skapa en särskild uppgiftssamling avseende våldsbejakande extremism inom myndigheten. Säkerhetspolisen uppges ha fått tillgång till denna uppgiftssamling för att kunna ta del av Polismyndighetens information.⁹⁰ Efter att överenskommelsen om brottsaktiva extremistmiljöer hade ingåtts gjorde dock Säkerhetspolisen bedömningen att det finns tekniska och rättsliga utmaningar som försvårar arbetet med en gemensam uppgiftssamling. Detta innebär att Säkerhetspolisen har tillgång till, men kan inte lägga in information i Polismyndighetens uppgiftssamling.⁹¹ Istället har man infört en lösning som möjliggör att Polismyndigheten kan föra in information från Säkerhetspolisen i sina interna system och därigenom sprida informationen till fler anställda inom Polismyndigheten.⁹²

Hur åtaganden utförts på regional nivå

Säkerhetspolisen har under perioden 2015–2017 delat de regionala hotbilderna över brottsaktiva inhemska extremistmiljöer en av överenskomna tre gånger till Polismyndigheten.⁹³ I övrigt uppger Säkerhetspolisen att myndigheten löpande delar information med den nivå inom Polismyndigheten som anses behöva informationen.⁹⁴

⁹⁰ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-10-19 samt möte på Polismyndigheten med chefen för Nationella taktiska rådet och sektionschef vid underrättelseenheten vid Noa, 2018-01-22.

⁹¹ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2018-01-24. Säkerhetspolisen uppger att myndigheten under årens lopp på ett övergripande plan uppmärksammat regeringen på att polisdatalagen (2010:361) innebär juridiska begränsningar när det gäller möjligheten att dela information myndigheter emellan. Polisdatalagen gäller, i enlighet med vad som närmare framgår av lagen, vid behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För närvarande pågår emellertid ett lagstiftningsarbete för att ersätta polisdatalagen i samband med att EU:s direktiv om skydd för enskilda i samband med brottsbekämpande myndigheters personuppgiftsbehandling ska genomföras (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF). Direktivet ska vara genomfört den 6 maj 2018 och Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv (Ju 2016:06) har lämnat förslag som avser Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i två betänkanden: Brottssdatalag (SOU 2017:29) och Brottssdatalag – kompletterande lagstiftning (SOU 2017:74).

⁹² Intervjuer på Säkerhetspolisen med stabschefen vid generaldirektörens stab, stabscheferna vid inhämtningsavdelningen respektive säkerhetsunderrättelseavdelningen, 2017-12-19 samt möte på Polismyndigheten med chefen för Nationella taktiska rådet och sektionschef vid underrättelseenheten vid Noa, 2018-01-22.

⁹³ Intervjuer på Säkerhetspolisen med stabschefen vid generaldirektörens stab samt med verksjurist, 2017-12-06.

⁹⁴ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2017-10-20.

I enlighet med åtagandet att regelbundet rapportera och dela information uppger Polismyndighetens regionala underrättelseenheter inhämta information utifrån de regionala hotbilder som Säkerhetspolisen delat. Information som kan vara intressant för Säkerhetspolisen uppges även lämnas ut löpande från Polismyndigheten.⁹⁵

3.1.5 Överenskommelserna har inte utvärderats

Enligt varje överenskommelse som Riksrevisionen studerat åligger det Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att årligen gemensamt utvärdera överenskommelserna.⁹⁶ Detta har inte ägt rum. Skälet uppges vara att både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ansett att det är för tidigt, och inte heller relevant, att utvärdera överenskommelserna. I stället har myndigheterna bestämt sig för att revidera överenskommelserna så att de bättre stämmer överens med dagens samverkan. Detta arbete har inletts under 2017 och planeras att avslutas våren 2018.⁹⁷

3.1.6 Sammanfattande iakttagelser

- De överenskommelser som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ingått utgör ett ramverk för ansvarsfördelning och samverkan mellan de båda myndigheterna.
- Överenskommelsen om operativ samverkan generellt avser endast informationsutbytet mellan å ena sidan Polismyndigheten regionalt och nationellt och å andra sidan Säkerhetspolisen nationellt. Säkerhetspolisens regionala sektioner nämns inte och hur information ska delas till Polismyndighetens lokala nivå från Säkerhetspolisen framgår endast indirekt.
- Löpande regionalt informationsutbyte regleras inte i överenskommelserna. Överenskommelserna föreskriver inte heller någon miniminivå för samverkan regionalt. Myndigheterna får på regional nivå i stället skapa egna rutiner för hur de utbyter information mellan sig.
- Säkerhetspolisens nationella och regionala underrättelsebilder har inte delgivits Polismyndigheten i den takt som överenskommelserna anger.
- Myndigheterna har inte utvärderat överenskommelserna utan har istället påbörjat ett arbete för att revidera överenskommelserna.

⁹⁵ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-10-19.

⁹⁶ Ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bilaga A4, *Överenskommelse angående arbete mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer*, A002.347/2015, 2015-350 samt bilaga A10, *Överenskommelse om utvecklad samverkan för att hantera terrorhotet*, A002.347/2015, 2015-350.

⁹⁷ Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02. Intervju på Säkerhetspolisen med säkerhetspolischefen, 2017-10-23 samt chefen för inhämtningsavdelningen, 2017-10-10.

3.2 Informationsutbytet i praktiken

Riksrevisionens utgår i detta delavsnitt från att de former som myndigheterna har utvecklat för utbyte av underrättelseinformation ska vara ändamålsenliga för det praktiska utförandet. Enligt forskning krävs en tydlig ansvarsfördelning mellan parterna och ett tydligt syfte och mål med att samverka, som är förankrat i de samverkande organisationerna på alla nivåer. Formerna bör i sin tur underlätta utbytet av relevant information men behöver även kunna hantera eventuella problem med samverkan. Därutöver behandlas även om myndigheterna efter sekretessprövning finner att de kan lämna ut uppgifter till den andra myndigheten. Delavsnittet utgår även från regeringens strategier som anger att tillgång till information på såväl nationell, regional som lokal nivå är avgörande för att myndigheterna ska kunna bedriva ett ändamålsenligt arbete. Detta innebär att myndigheterna behöver ha tillsett att underrättelseinformation utbyts effektivt mellan myndigheternas alla nivåer.

3.2.1 Sekretess

Inför ett utlämnande av uppgifter mellan myndigheterna ska en sekretessprövning göras. De flesta polishandläggare på de regionala underrättelseenheterna och vid finanspolisen uppger att det finns sekretessbrytande bestämmelser som medger delning av information med Säkerhetspolisen.⁹⁸ De flesta handläggarna vid Polismyndigheten anger även att det är tydligt för dem vilken information som ska delas med Säkerhetspolisen. Ofta kan handläggarna avgöra själva vad som ska delas, eller så stämmer de av med en gruppchef eller med den del av Polismyndigheten som informationen kommer ifrån.⁹⁹ Säkerhetspolisen framhåller att de, efter att en sekretessprövning gjorts, oftast finner att information kan delas med Polismyndigheten.¹⁰⁰ Vid Säkerhetspolisens regionala sektioner uppger handläggarna att de behöver rådfråga gruppchef, sektionschef eller Säkerhetspolisen centralt innan de kan lämna information till Polismyndigheten.¹⁰¹ Sektionscheferna uppger att de själva får avgöra om informationen går att lämna ut. Vid osäkerhet kan Säkerhetspolisens centrala avdelningar kontaktas.¹⁰²

⁹⁸ Intervjuer med handläggare på Polismyndighetens regionala underrättelseenheter och finanspolisen.

⁹⁹ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 3, region B nr 5 och 7, region C nr 8–11, region E nr 15, region F nr 20–21 och 24 samt region G nr 26–27.

¹⁰⁰ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27–29, region B nr 30–31, region C nr 34–36 samt region D nr 37–38 och 47.

¹⁰¹ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region B nr 30, region C nr 34–35, region E nr 40 samt region F nr 43–44.

¹⁰² Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 29 och region F nr 43.

3.2.2 Polismyndigheten ger information från regional nivå till Säkerhetspolisen

Grundprincipen är, som tidigare angivits, att underrättelseinformation ska ges från Polismyndighetens regionala eller nationella nivå till Säkerhetspolisens nationella nivå.¹⁰³ Då det är Polismyndighetens regionala underrättelseenheter som ansvarar för underrättelseinformation på regional nivå, ansvarar de även för att dela relevant information med Säkerhetspolisen. Polismyndighetens regionala underrättelseenheter får underrättelseinformation från olika delar av Polismyndigheten och sammanställer dessa i så kallade underrättelseuppslag som delas med Säkerhetspolisen.¹⁰⁴ Underrättelseuppslagen kan innehålla iakttagelser som poliser gjort eller rapporter om händelser som inträffat som kan vara relaterade till våldsbejakande extremism eller terrorism.¹⁰⁵

Polismyndigheten har en intern rutin för hur delningen bör gå till.¹⁰⁶ Vid delning från Polismyndigheten har en särskild digital förbindelse upprättats, som medger utrymme för att göra på lite olika sätt.¹⁰⁷ I nästan alla regioner skickar en handläggare på den regionala underrättelseenheten underrättelseinformationen till Säkerhetspolisens registrator.¹⁰⁸ I en region uppger polishandläggaren att underrättelseinformationen delas till Säkerhetspolisens regionala sektion, som sedan får vidarebefordra till Säkerhetspolisens registrator.¹⁰⁹ Även finanspolisen använder den särskilda digitala förbindelsen för att dela underrättelseuppslag till Säkerhetspolisen.¹¹⁰ Delning av underrättelseuppslagen diarieförs inte men loggas i Polismyndighetens system.¹¹¹

Vidare delning inom Säkerhetspolisen

Rutinen är att Säkerhetspolisen centralt behandlar och analyserar den information som Polismyndigheten lämnat, innan Säkerhetspolisens regionala sektioner får ta del av den. Sedan skickar Säkerhetspolisen centralt ett s.k. inhämtningsuppdrag till Säkerhetspolisens regionala sektioner med information som har förädlats centralt eller en beställning om att inhämta ytterligare information. Eftersom detta innebär att Säkerhetspolisen centralt ska göra både prioriteringar och

¹⁰³ Se ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bilaga A1, *Överenskommelse om operativ samverkan generellt*.

¹⁰⁴ Intervju på Polismyndigheten i region A nr 2.

¹⁰⁵ Intervju på Polismyndigheten i region B nr 4–5.

¹⁰⁶ Polismyndigheten: *Användarhandbok*, dnr A 281 518/2016.

¹⁰⁷ Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa 2017-10-02. Det finns ingen automatik i systemet för vilka som delges utan detta avgör handläggaren manuellt. Dock kan mottagare se vilka andra parter som har blivit delgivna.

¹⁰⁸ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 2 och region B nr 5.

¹⁰⁹ Intervju på Polismyndigheten i region E nr 15.

¹¹⁰ Intervjuer på Polismyndigheten nr 49–50.

¹¹¹ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-05-16.

bedömningar kan det ibland ta tid, särskilt vid högre arbetsbelastning.¹¹² Enligt uppgift har det ibland tagit upp till två veckor för Säkerhetspolisens regionala sektion att få tillbaka Polismyndighetens underrättelseinformation som ett inhämtningsuppdrag och ibland har vissa sektioner inte fått del av den skriftliga underrättelseinformationen överhuvudtaget.¹¹³ Med anledning av detta har Polismyndighetens regionala underrättelseenheter i fyra av sju regioner även börjat dela till Säkerhetspolisens regionala sektioner, i samband med att man delar information till Säkerhetspolisens registrator.¹¹⁴

All information kan inte delas genom den särskilda förbindelsen

Ett problem som vissa av handläggarna på Polismyndigheten uppger med att dela underrättelseinformation via den särskilda digitala förbindelsen är att all information som hör till underrättelseuppslaget inte kan delas, utan endast finns i Polismyndighetens underrättelsesystem. För att Säkerhetspolisen ska kunna ta del av detta krävs därför att mottagande handläggare på Säkerhetspolisen har åtkomst till Polismyndighetens underrättelsesystem.¹¹⁵ Säkerhetspolisen uppger att myndigheten tidigare hade tillgång till denna gemensamma nationella underrättelsedatabas, men efter en omläggning tappades behörigheten under en period. Numera har endast några få medarbetare på Säkerhetspolisen tillgång till denna databas.¹¹⁶

Skyddsvärd information kan inte förmedlas enkelt

Polismyndighetens digitala förbindelse som används för delning får inte användas för att dela skyddsvärda uppgifter¹¹⁷ med Säkerhetspolisen.¹¹⁸ Polismyndighetens regionala underrättelseenheter har därför tillgång till krypterade lösningar i form av krypto-fax och filkryptering.¹¹⁹ I Riksrevisionens intervjuer framkommer det dock att endast en av regionerna använder krypto-fax, samtidigt som man i regionen även anser att systemet är opraktiskt.¹²⁰ I sex av sju regioner efterfrågas därför bättre digitala möjligheter för att dela skyddsvärd information.¹²¹ På

¹¹² Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region B nr 31–32, region D nr 37 och 47, region E nr 39 samt region F nr 42.

¹¹³ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 31 samt region D nr 37 och 47.

¹¹⁴ Region B, D, E, och G.

¹¹⁵ Intervju på Polismyndigheten i region G nr 25–26.

¹¹⁶ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2018-01-24.

¹¹⁷ Information som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och annan skyddsvärd information som myndigheten valt att skydda.

¹¹⁸ Möte på Polismyndigheten med chefen för Nationella taktiska rådet och sektionschef på underrättelseenheten vid Noa, 2018-01-22.

¹¹⁹ Skriftligt svar från Polismyndigheten.

¹²⁰ Intervjuer på Polismyndigheten i region C nr 9–10 samt på Säkerhetspolisen i region C nr 33–34.

¹²¹ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 28, region C nr 33–34 och 36 samt region F nr 42. Intervjuer på Polismyndigheten i region E nr 15 samt region F nr 20.

regional nivå uppges den nuvarande lösningen vara att handläggarna i stället delar sådan information vid ett personligt möte.

3.2.3 Säkerhetspolisen delar inte skriftligt material löpande

Säkerhetspolisens regionala sektioner uppger i Riksrevisionens intervjuer att de ytterst sällan delar skriftlig underrättelseinformation med Polismyndighetens regionala underrättelseenheter.¹²² Förklaringen till detta är att Säkerhetspolisens regionala sektioner i huvudsak endast ska inhämta information som har beställts av Säkerhetspolisen centralt, vilket innebär att de inte har några löpande regionala rapporter att dela. Den skriftliga information som ändå lämnas från Säkerhetspolisens regionala sektioner är endast i pappersform och behöver skannas in eller skrivas av hos Polismyndighetens regionala underrättelseenheter.¹²³ Delningen av löpande information från Säkerhetspolisens regionala sektioner till Polismyndighetens regionala underrättelseenheter sker istället muntligt genom samverkansmöten. Vid muntlig, liksom vid skriftlig, delning av information ska Säkerhetspolisens regionala handläggare göra en notering i ärendet. Eftersom denna notering sker manuellt kan Säkerhetspolisen dock inte utesluta att det har överförts information till Polismyndigheten på regional nivå som inte har dokumenterats.¹²⁴

3.2.4 Säkerhetspolisen delar regionala underrättelsebilder

Även om Säkerhetspolisens regionala sektioner inte har en löpande delning av skriftlig underrättelseinformation har myndigheten vid två tillfällen delat de regionala underrättelsebilderna med Polismyndigheten. Första gången detta skedde 2016 avsåg de regionala underrättelsebilderna endast kontraterrorism. 2017 delgavs två olika regionala underrättelsebilder, den ena avseende islamistisk extremism och den andra avseende vit makt och autonoma miljöer.¹²⁵ De regionala underrättelsebilderna innehåller allmän information om dessa grupper ur en regional kontext, men också specifik information om vilka aktörer som Säkerhetspolisen finner intressanta i regionen.¹²⁶

Vid delningen av de regionala underrättelsebilderna har chefen för Noas underrättelseenhet tillsammans med chefen för Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseavdelning besökt Polismyndighetens samtliga regionala

¹²² Intervju på Polismyndigheten i region A nr 2. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 28, region C nr 34, region D nr 38, region E nr 39–40, region F nr 42 samt region G nr 46.

¹²³ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 4–5 och 7, region C nr 9 samt region E nr 15. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 28–29 samt region B nr 31.

¹²⁴ Intervju på generaldirektörens stab vid Säkerhetspolisen 2017 02-08.

¹²⁵ Se även avsnitt 3.1.3 och 3.1.4.

¹²⁶ Säkerhetspolisen: *Regionala underrättelsebilder*, dnr 2015-24721- 2, 2015-24721-3, 2015-24721-4, 2015-24721-5, 2015-24721-6, 2015-24721-7 samt 2015-24721-8.

operativa ledningsgrupper. De uppges vid dessa möten ha betonat vikten av samarbete mellan polisregionerna och Säkerhetspolisens regionala sektioner.¹²⁷

Initialt har det varit oklart hur Polismyndigheten ska använda informationen

Då delningen av den första regionala underrättelsebilden 2016 inte var reglerad uppkom ett antal frågor hos Polismyndigheten. Det var oklart hur informationen i de regionala underrättelsebilderna fick hanteras och spridas inom Polismyndigheten. Det var även inledningsvis oklart för chefer på ledningsnivå inom Polismyndigheten vad Polismyndigheten förväntades göra med anledning av Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder.¹²⁸ Detta ledde enligt uppgift till att den regionala underrättelsebilden i ett flertal regioner inte delades vidare till exempelvis lokalpolisområden.¹²⁹ Numera uppges myndigheterna ha förtydligt hur delningen ska gå till väga och utvecklat formerna för det fortsatta arbetet.¹³⁰

De regionala underrättelseenheterna inom Polismyndigheten tillsammans med Säkerhetspolisens sektioner har i flertalet regioner påbörjat samverkan med utgångspunkt i den regionala underrättelsebilden.¹³¹ Under 2017 har även specifika delar av den regionala underrättelsebilden spridits till berörda lokalpolisområden.¹³² Nyligen har Polismyndigheten även beslutat om att ta fram nationella principer för hur Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder ska hanteras. Detta gjordes i syfte att få en övergripande hållning men ändå tillåta de nödvändiga regionala skillnaderna.¹³³ Inom Polismyndigheten pågår även ett arbete för att föra in informationen från Säkerhetspolisen i myndighetens interna system, vilket möjliggör att personalen i lokalpolisområdena kan få kännedom om potentiella hotaktörer.¹³⁴

¹²⁷ Intervju på Polismyndigheten med chefen för Noa, 2017-10-11 och med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02.

¹²⁸ Intervjuer på Polismyndigheten med chefen för Noa, 2017-10-11, chefen för Nationella taktiska rådet, 2017-09-28 samt region A nr 2, region B nr 6 samt region E nr 18.

¹²⁹ Intervju på Polismyndigheten i region A nr 2 samt region E nr 16. Intervju på Säkerhetspolisen i region B nr 30.

¹³⁰ Möte på Polismyndigheten med chefen för Nationella taktiska rådet och sektionschef för underrättelsesamordning, 2017-01-22.

¹³¹ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 5, region C nr 14, region D nr 14, region F nr 22 samt region E nr 16. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 30, region C nr 34, region D nr 38 samt region F nr 41–42.

¹³² Intervjuer på Polismyndigheten i region C nr 9 och 11, region F nr 20, region G nr 25 samt region E nr 16. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region C nr 34 samt region F nr 41.

¹³³ Skriftligt svar från Polismyndigheten, 2017-12-19.

¹³⁴ Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02.

Personal inom Polismyndigheten har uppgett att syftet med Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder är att få kännedom om aktuella individer, för det brottsförebyggande arbetet och för att i vissa fall samverka om åtgärder tillsammans med Säkerhetspolisen.¹³⁵ Flera av de intervjuade inom Säkerhetspolisen har uppgett att de regionala underrättelsebilderna är en del av arbetet för att öppna upp myndigheten mer samt för att rikta in Polismyndighetens informationsinhämtning mot det som är relevant och genom detta öka informationsflödet till Säkerhetspolisen.¹³⁶

Polismyndigheten bedömer att de regionala underrättelsebilderna som delgavs 2017 är av bättre kvalitet än föregående år.¹³⁷ Vissa menar att informationen i stort redan är känd för Polismyndigheten, eftersom mycket av informationen ursprungligen kommer därifrån.¹³⁸ Andra menar att informationen är en sorts återkoppling på vilka personer som är intressanta och att det därmed kan bidra till att rikta in polisens insatser mot relevanta mål.¹³⁹ Samtidigt behöver lägesbilden ständigt uppdateras då ny information tillkommer, vilket uppges åstadkommas genom den löpande samverkan.¹⁴⁰

3.2.5 Myndigheterna har samverkansmöten på regional nivå

Alla Säkerhetspolisens regionala sektionschefer ska en gång i månaden delta i Polismyndighetens regionala operativa ledningsgrupp.¹⁴¹ Vid detta möte förväntas sektionscheferna göra en muntlig föredragning om planerade och pågående aktiviteter.¹⁴² Utöver detta uppges de på regional chefsnivå ha regelbunden kontakt efter behov.¹⁴³

I regionerna anger man att man kommit fram till de regionala rutinerna gemensamt över tid. Varje region har olika strukturer för hur ofta samverkansmötena på handläggarnivå genomförs, hur de genomförs samt vilka som medverkar.¹⁴⁴ Mötesfrekvensen varierar från en gång i månaden till varje

¹³⁵ Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02. Intervju på Polismyndigheten i region B nr 5.

¹³⁶ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region B nr 31, region C nr 34, region D nr 38, region F nr 43 samt med chefen för inhämtningsavdelningen, 2017-10-10.

¹³⁷ Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02.

¹³⁸ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 2 samt region E nr 15 och 18.

¹³⁹ Intervjuer på Polismyndigheten i region F nr 20 och 24, region G nr 25 samt region E nr 18.

¹⁴⁰ Intervju på Säkerhetspolisen i region F nr 44.

¹⁴¹ Denna ordning följer av ramöverenskommelsen mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, bilaga A10, *Överenskommelse om utvecklad samverkan för att hantera terrorhotet*, A002.347/2015, 2015-350.

¹⁴² Säkerhetspolisen: *Informationsdelning och omhändertagande av RUB* (2016). Intervju på Säkerhetspolisen med chefen för enheten för personbaserad inhämtning, 2017-06-02.

¹⁴³ Intervjuer på Polismyndigheten i region D nr 14, region D nr 38, region E nr 15 samt region F nr 19.

¹⁴⁴ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 3, region B nr 4, region C nr 9, region D nr 14, region F nr 20 samt region G nr 25. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region D nr 38 samt region E nr 15.

vecka; däremellan uppger handläggare från Säkerhetspolisens sektioner och Polismyndighetens underrättelseenheter att de har regelbunden kontakt. Finanspolisen och Säkerhetspolisen har tidigare inte haft regelbundna möten men har under senvåren 2017 börjat mötas ungefär var sjätte till åttonde vecka.¹⁴⁵

I sex av sju regioner har myndigheterna personliga samverkansmöten på handläggarnivå som behandlar ärenden från hela regionen.¹⁴⁶ I en region behandlar dock samverkansmötet endast ett specifikt geografiskt område; endast två gånger per år har man ett möte som behandlar våldsbejakande extremism i regionen.¹⁴⁷ Regionens underrättelsegruppchef på Polismyndigheten uppger att det finns funderingar på att dra sig ur dessa möten med Säkerhetspolisen eftersom de inte upplevs ge tillräckligt för den egna verksamheten.¹⁴⁸

I de flesta regioner behandlar samverkansmötena våldsbejakande extremism och terrorism samtidigt.¹⁴⁹ Samverkansmötena utgår oftast från den underrättelseinformation som delats av Polismyndigheten innan mötet.¹⁵⁰ Syftet med att ha samverkansmöten anges vara att säkerställa en gemensam lägesbild och att klargöra ansvarsfördelningen. Man kan både diskutera på detaljnivå i specifika ärenden eller tala om vidare fenomen och kommande händelser.¹⁵¹

3.2.6 Kontakterna med lokal nivå är inte formaliserade

Säkerhetspolisens regionala sektioner har inte regelbundna samverkansmöten med underrättelsepersonal på lokalpolisområdesnivå. Säkerhetspolisens handläggare kan dock i merparten av regionerna ha direktkontakt med poliser på lokal nivå när så behövs.¹⁵² Några Säkerhetspolishandläggare uppger dock att denna kontakt med Polismyndigheten baseras på personkännedom, och inte på formella kontaktvägar.¹⁵³

I två regioner har Polismyndigheten regionalt dock bestämt att Säkerhetspolisens kontakter på lokal nivå ska gå genom Polismyndighetens regionala underrättelseenhet, som ansvarar för att samordna och sprida informationen. Detta gäller både för den information som Säkerhetspolisen delat med den

¹⁴⁵ Intervju på Polismyndigheten nr 49. Möte på Säkerhetspolisen med stabscheferna vid säkerhetsunderrättelseavdelningen och inhämtningsavdelningen, rättschefen, stabschefen vid generaldirektörens stab samt strategisk rådgivare, 2017-01-17.

¹⁴⁶ Region B, C, D, E, F, G.

¹⁴⁷ Intervju på Polismyndigheten i region A nr 2. Intervju på Säkerhetspolisen i region A nr 28.

¹⁴⁸ Intervju på Polismyndigheten i region A nr 2.

¹⁴⁹ Region C, D, E, F, G. Region B har separata möten för vardera verksamhetsområdet.

¹⁵⁰ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 4–5, region C nr 9, region E nr 15 samt region F nr 20.

¹⁵¹ Intervjuer på Polismyndigheten i region D nr 13, region C nr 9–10, region F nr 20 samt region G nr 25. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 30 samt region C nr 36.

¹⁵² Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 28, region D nr 37–38 samt region F nr 44.

¹⁵³ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region C nr 33, region D nr 37–38 samt region F nr 22 och 44.

regionala underrättelseenheten och för annan kontakt som Säkerhetspolisen behöver ha med lokalpolisområden.¹⁵⁴ En av Säkerhetspolisens regionala sektioner menar dock att denna ordning leder till viss ineffektivitet och efterfrågar möjligheten att kunna ha direktkontakt med lokalpolis i vissa fall.¹⁵⁵

Chefen för Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseavdelning uppger att det ingår i de regionala sektionernas uppdrag att vara ute och informera poliser såväl regionalt som lokalt.¹⁵⁶ I vissa regioner har man haft tillfällen då regionala handläggare från båda myndigheterna tillsammans åkt ut för att informera lokalpolisområdena.¹⁵⁷ Några av handläggarna inom båda myndigheterna uppger dock att de har svårt att hinna med att göra sådana informationsinsatser.¹⁵⁸ Samtidigt efterfrågas mer kontakt med Säkerhetspolisen i ett av de lokalpolisområden som Riksrevisionen besökt, både vad gäller löpande information och utbildningstillfällen.¹⁵⁹

3.2.7 Sammanfattande iakttagelser

- De flesta polishandläggare på de regionala underrättelseenheterna och vid finanspolisen uppger att det finns sekretessbrytande bestämmelser som medger delning av information med Säkerhetspolisen. De flesta handläggarna vid Polismyndigheten anger även att det är tydligt för dem vilken information som ska delas med Säkerhetspolisen.
- Säkerhetspolisens framhåller att efter att en sekretessprövning gjorts finner de oftast att informationen kan delas med Polismyndigheten.
- Handläggarna på den regionala nivån hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen uppger att man tillsammans har utarbetat rutiner för hur man ska utbyta information löpande genom samverkansmöten eller annan kontakt. Rutiner för samverkansmöten och kontakt varierar därför mellan regionerna.
- Då Polismyndighetens regionala underrättelseenheter använder en särskild digital förbindelse vid delning av underrättelseinformation till Säkerhetspolisen loggas detta automatiskt.
- För att Säkerhetspolisen ska få all information som Polismyndigheten har tillgång till och kan dela behöver de ha åtkomst till Polismyndighetens gemensamma nationella databas. Endast ett fåtal personer vid

¹⁵⁴ Region B och Region F.

¹⁵⁵ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 30–32.

¹⁵⁶ Intervju på Säkerhetspolisen med chefen för säkerhetsunderrättelseavdelningen, 2017-10-12.

¹⁵⁷ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 31, region E nr 39–40, region F nr 44 samt region G nr 46. Intervju på Polismyndigheten i region E nr 15.

¹⁵⁸ Intervju på Säkerhetspolisen i region B nr 31, region C nr 35, region D nr 47 samt region E nr 39. Intervjuer på Polismyndigheten i region E nr 15 samt region F nr 20.

¹⁵⁹ Intervjuer på Polismyndigheten region E nr 17–18 och 23.

Säkerhetspolisen har dock åtkomst till denna databas för att kunna se underliggande analyser och bearbetningar.

- Handläggare på Polismyndighetens regionala underrättelseenheter efterfrågar bättre förutsättningar att digitalt dela skyddsvärd information. De krypterade lösningar som finns på regional nivå används sällan och anses opraktiska.
- Säkerhetspolisens regionala sektioner delar mestadels information muntligt och behöver därför manuellt logga vad som delats. Den skriftliga information som lämnas från Säkerhetspolisens regionala sektioner är endast i pappersform och måste skannas in eller skrivas av hos Polismyndighetens regionala underrättelseenheter.
- Sammantaget har myndigheternas rutiner för att dela information på regional nivå medfört ett behov av att ha personliga samverkansmöten för att få en gemensam lägesbild.
- Chefer och handläggare hos Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har samverkansmöten på regional nivå. Varje region har olika strukturer för hur ofta mötena genomförs, hur de genomförs samt vilka som medverkar. I en region sker endast samverkansmöten om ett specifikt geografiskt område i regionen, och i denna region har polisen funderingar på att dra sig ur även dessa möten då det inte anses ge verksamheten tillräckligt.
- Säkerhetspolisens kontakt med lokalpolisområden varierar. I vissa regioner kan Säkerhetspolisens regionala handläggare ha direktkontakt med lokalpolisområden, men i två regioner måste handläggarna gå igenom Polismyndighetens regionala underrättelseenhet. Säkerhetspolisens handläggare uppger att detta leder till viss ineffektivitet.
- Det ingår i Säkerhetspolisens regionala sektioners uppdrag att informera lokalpolisområden. Dock uppger både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten regionalt att detta är svårt att hinna med.
- De regionala underrättelseenheterna inom Polismyndigheten tillsammans med Säkerhetspolisens sektioner har i flertalet regioner påbörjat samverkan med utgångspunkt i den regionala underrättelsebilden och specifika delar av den regionala underrättelsebilden spridits till berörda lokalpolisområden.
- Nyligen har Polismyndigheten även beslutat om att ta fram nationella principer för hur Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder ska hanteras. Inom Polismyndigheten pågår även ett arbete för att föra in informationen från Säkerhetspolisen i myndighetens interna system, vilket möjliggör att personalen i lokalpolisområdena kan få kännedom om potentiella hotaktörer.

3.3 Andra förutsättningar som påverkar informationsutbytet

Riksrevisionens utgångspunkter i avsnittet är att: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen enligt sina instruktioner gemensamt och i samråd ska utveckla lämpliga former för samverkan och samordning, så att utbytet av underrättelseinformation kan ske effektivt. Regeringen har också i sina båda strategier mot våldsbejakande extremism respektive terrorism understrukt vikten av att den underrättelseinformation som Polismyndigheten genererar genom sitt lokala arbete kommer Säkerhetspolisen till del för att denna i sin tur ska kunna bidra med relevant information tillbaka till Polismyndighetens lokala arbete. Enligt forskning krävs en tydlig ansvarsfördelning mellan parterna och ett tydligt syfte och mål med att samverka, som är förankrat i de samverkande organisationerna på alla nivåer. Formerna bör i sin tur underlätta utbytet av relevant information men behöver även kunna hantera eventuella problem med samverkan. Delavsnittet presenterar de förutsättningar som Riksrevisionen funnit kan påverka informationsutbytet.

3.3.1 Olika organisationssätt på regional nivå påverkar informationsutbytet

Säkerhetspolisen uppger att myndigheten gjort ett aktivt valt att centralisera styrningen av verksamheten. Myndigheten menar att det krävs en central prioritering i de fall då ärenden kräver mer resurser än den regionala sektionen hanterar (t.ex. analys). Säkerhetspolisen menar vidare att denna styrningsmodell möjliggör att myndigheten utifrån en helhetsbild kan bedöma vilka ärenden som är mest prioriterade, och därmed lägger fokus rätt. Sammantaget medför detta att Säkerhetspolisens regionala sektioner behöver göra en avstämning centralt när de samverkar med Polismyndigheten.¹⁶⁰

Som tidigare angivits har denna regionala organisering medfört att det löpande informationsutbytet ibland får fördröjningar eftersom Säkerhetspolisen regionalt inväntar uppdrag från Säkerhetspolisen centralt. Flertalet personer från båda myndigheterna, på både nationell och regional nivå, uppger att det tar tid för Säkerhetspolisens regionala sektion att ge respons till Polismyndighetens regionala underrättelseenhet.¹⁶¹

I akuta ärenden blir denna obalans i mandat som mest uppenbar. Vid sådana tillfällen uppger polishandläggare att Säkerhetspolisens regionala sektioner blir

¹⁶⁰ Skriftligt svar från Säkerhetspolisen, 2018-01-24.

¹⁶¹ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 7, region D nr 14, region E nr 15, region F nr 19–22, region G nr 26 samt region B nr 6. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 30, region D nr 37 och 47, region F nr 39 och 41–44 samt chef för personbaserad inhämtning, 2017-06-02.

helt bortkopplade då akuta ärenden hanteras av Säkerhetspolisen centralt.¹⁶² Det uppges leda till att man regionalt blir osynkroniserad, eftersom de upparbetade rutinerna för den löpande samverkan blir åsidosatta.¹⁶³ I Riksrevisionens intervjuer framkommer även viss kritik från Säkerhetspolisen och Polismyndigheten regionalt mot att Säkerhetspolisen inte har operativa resurser knutna till den regionala sektionen. Detta har betydelse eftersom Säkerhetspolisens regionala sektioners begäran om mindre, operativa åtgärder får konkurrens med andra prioriteringar nationellt.¹⁶⁴

3.3.2 Förtroende en grund för att dela information

Ett fåtal handläggare från Säkerhetspolisen uppger att de i början av myndigheternas samverkan var restriktiva med att dela information då man inte helt litade på att informationen inte skulle läcka från Polismyndigheten.¹⁶⁵ Det finns fortfarande en uppfattning hos vissa polishandläggare att Säkerhetspolisen håller på information den skulle kunna dela. Handläggare vid Polismyndigheten i fyra av regionerna formulerar det som att Polismyndigheten ger information till Säkerhetspolisen, utan att få något tillbaka.¹⁶⁶ Utmaningarna har därmed handlat om att det funnits en osäkerhet från båda myndigheters håll.¹⁶⁷ Samtidigt uppger vissa polishandläggare att man i takt med att myndigheterna arbetat mer och mer tillsammans har byggt upp ett förtroende för att Säkerhetspolisen delar det den kan.¹⁶⁸

Flertalet handläggare tar upp förtroende som en förutsättning för att dela information mellan myndigheterna. Förtroendet har byggts upp genom att arbeta nära varandra under en längre tid. Samverkansmötena har lett till ett bättre informationsutbyte och att medarbetarna har arbetat upp ett förtroende för varandra.¹⁶⁹ Som en polishandläggare beskrev så ”händer det något” när handläggarna träffas, som leder till ett ökat informationsutbyte.¹⁷⁰ Samverkan mellan Säkerhetspolisen centralt och Noas underrättelseenhet uppges av båda

¹⁶² Intervjuer på Polismyndigheten i region E nr 16 samt region F nr 22.

¹⁶³ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 7, region D nr 14, region E nr 15, region F nr 19–22, region G nr 26 samt i region B nr 6. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 30, region D nr 37 och 47 samt region F nr 39, 41 och 43–44.

¹⁶⁴ Intervjuer på Polismyndigheten i region E nr 16, nr 18 samt intervjuer i region F nr 19–20. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region B nr 30, region D nr 37 och 47 samt region F nr 44.

¹⁶⁵ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27 och 29, region F nr 43 samt i region B nr 32.

¹⁶⁶ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 2, region E nr 15, region F nr 24 samt i region B nr 6.

¹⁶⁷ Intervju på Polismyndigheten med rikspolischefen, 2017-10-11.

¹⁶⁸ Intervjuer på Polismyndigheten i region A nr 1, region B nr 4 och 7, region C nr 9, region D nr 12 och 14, region F nr 20.

¹⁶⁹ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 4, region C nr 9–10, region D nr 14 samt region F nr 20 och 24. Intervju på Säkerhetspolisen i region A nr 27 och 29.

¹⁷⁰ Intervju på Polismyndigheten i region C nr 8.

parter fungera väl.¹⁷¹ De flesta handläggare och chefer från båda sidor anger även att den regionala, vardagliga samverkan fungerar bra.¹⁷²

I fem av sju regioner sitter den regionala sektionen och den regionala underrättelseenheten i samma byggnad, men har separata kontor. Handläggare från båda myndigheterna anser att detta är en fördel.¹⁷³ De anger att det underlättar för att ta kontakt med sin motpart, och att man kan lätt kan ha personliga möten samt diskutera sådant som är känsligt för att avhandla på telefon. Vissa menar även att den personliga kontakten hjälper till att bygga upp ett förtroende för varandra, vilket underlättar utbytet.¹⁷⁴ I två regioner framför handläggare en önskan om att kunna arbeta ännu mer sida vid sida genom att myndigheterna upprättar gemensamma operativa rum.¹⁷⁵

Bland de handläggare som sitter åtskilda finns det delade åsikter huruvida det påverkar möjligheterna att samverka eller inte. Några anser inte att det är ett särskilt stort problem eftersom man ändå lätt kan ta sig till varandra.¹⁷⁶ Andra menar att det skulle ha underlättat samverkan att sitta i samma byggnad och de saknar även möjligheten till spontana möten.¹⁷⁷ En handläggare konstaterar dock att man sinsemellan har styrt upp samverkan så att det fungerar, trots att man inte sitter i samma byggnad.¹⁷⁸

3.3.3 Polismyndigheten efterfrågar mer återkoppling

Säkerhetspolisen får in en stor mängd tips och underrättelser om terrorism varje månad. En stor del av de uppgifter som inkommer till Säkerhetspolisen kommer från Polismyndigheten, och ambitionen är att det om några år ska öka ytterligare.¹⁷⁹ Säkerhetspolischefen uppger att man från Säkerhetspolisens sida försöker att återkoppla så mycket som möjligt till Polismyndigheten när det gäller kvaliteten på underrättelseinformationen.¹⁸⁰ Samtidigt vill man inte avskräcka

¹⁷¹ Intervju med chefen för säkerhetsunderrättelseavdelningen vid Säkerhetspolisen, 2017-10-12. Intervju på Polismyndigheten med chefen för underrättelseenheten vid Noa, 2017-10-02.

¹⁷² Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region C nr 9–10, region F nr 20 samt region G nr 25. Intervjuer på Säkerhetspolisen i region C nr 33 och 35–36, region D nr 47, region E nr 39–40, region F nr 43–44 samt region G nr 45.

¹⁷³ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 28, region D nr 47 samt region F nr 43. Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 7, region D nr 13 samt region F nr 20–21.

¹⁷⁴ Intervju på Polismyndigheten i region F nr 22–24. Intervju på Säkerhetspolisen i region F nr 43.

¹⁷⁵ Intervju på Polismyndigheten i region C nr 10. Intervju på Säkerhetspolisen i region F nr 44.

¹⁷⁶ Intervju på Polismyndigheten i region C nr 11. Intervju på Säkerhetspolisen i region C nr 35.

¹⁷⁷ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region C nr 33–34 samt region E nr 39–40.

¹⁷⁸ Intervju på Säkerhetspolisen i region E nr 40.

¹⁷⁹ Intervju på Säkerhetspolisen med säkerhetspolischefen, 2017-10-23.

¹⁸⁰ Ibid.

poliser från att dela information, utan Säkerhetspolisen föredrar att få in en större mängd underrättelseinformation för att själva få avgöra relevansen.¹⁸¹

Finanspolisen efterfrågar dock mer information om vad som händer i de ärenden de lämnar till Säkerhetspolisen. Detta vill de ha för att kunna inrikta sin verksamhet mot relevanta spår som är av väsentligt intresse för Säkerhetspolisens analysarbete. Vid utebliven återkoppling uppges konsekvensen bli att finanspolisen delvis arbetar i blindo och därmed riskerar att koncentrera sig på fel saker.¹⁸² Säkerhetspolisen uppger att de samverkansmöten som sker var sjätte-åttonde vecka är av strategisk karaktär och att det därmed finns möjlighet till att ge en mer strukturerad återkoppling.¹⁸³

På regional och lokal nivå inom Polismyndigheten uppger man i Riksrevisionens intervjuer att i brist på återkoppling om vilken information Säkerhetspolisen behöver, skickar man allt man tror kan vara av intresse. Ett fåtal ser även att det finns en risk för att vissa poliser slutar att skicka information.¹⁸⁴ Enligt Säkerhetspolisens chef för säkerhetsunderrättelseavdelningen åligger det Säkerhetspolisens regionala sektioner att återkoppla och uppmuntra poliser i sina respektive regioner.¹⁸⁵ Handläggare vid Säkerhetspolisens regionala sektioner uppger också att de försöker återkoppla när det är möjligt, särskilt om informationen från polisen varit användbar.¹⁸⁶ Samtidigt är det svårt att hinna med då inflödet till Säkerhetspolisen är så stort.¹⁸⁷ Polismyndigheten i en region anser dock att återkopplingen från Säkerhetspolisens regionala sektion har förbättrats och anser att förklaringen till detta är de regelbundna samverkansmötena.¹⁸⁸

Även handläggare vid Polismyndighetens regionala underrättelseenheter försöker återkoppla till lokalpolisområdet om informationen varit till nytta.¹⁸⁹ Det anses vara viktigt att ha denna kontakt med lokalpolisområdena för att uppmuntra de som arbetar där att fortsätta informera.¹⁹⁰

¹⁸¹ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27–29, region C nr 35 samt region F nr 42.

¹⁸² Intervjuer på Polismyndigheten nr 49–50.

¹⁸³ Möte på Säkerhetspolisen med stabscheferna vid inhämtningsavdelningen respektive säkerhetsunderrättelseavdelningen, biträdande chefsjurist, stabschefen vid generaldirektörens stab samt strategisk rådgivare, 2017-01-17.

¹⁸⁴ Intervjuer på Polismyndigheten i region B nr 4, region D nr 12, region E nr 18 och region F nr 23.

¹⁸⁵ Intervju på Säkerhetspolisen med säkerhetspolischefen 2017-10-23 och med chefen för Säkerhetspolisens inhämtningsavdelning, 2017-10-10.

¹⁸⁶ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region D nr 47 och 38, region E nr 39 samt region F nr 42.

¹⁸⁷ Intervjuer på Säkerhetspolisen i region A nr 27, region D nr 47, region E nr 39 samt i region B nr 32.

¹⁸⁸ Intervju på Polismyndigheten i region B nr 5.

¹⁸⁹ Intervjuer på Polismyndigheten i region C nr 9 samt region F nr 20.

¹⁹⁰ Intervju på Polismyndigheten i region C nr 9. Intervju på Säkerhetspolisen i region D nr 47.

3.3.4 Sammanfattande iakttagelser

- Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen anser att myndigheterna har en bra samverkan på både nationell och regional nivå.
- Handläggare från båda myndigheterna uppger att en viktig faktor för att börja dela information var att man kunnat etablera ett förtroende för varandra, vilket åstadkoms genom att myndigheterna började samverka mer och mer.
- Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har organiserat olika på regional nivå. Detta medför att Säkerhetspolisens regionala sektioner behöver göra en avstämning centralt när de samverkar med Polismyndigheten, vilket uppges leda till att den löpande samverkan fördröjs. I akuta situationer ska Polismyndighetens regionala underrättelseenhet samverka med Säkerhetspolisen centralt, vilket uppges leda till att samverkan regionalt mellan myndigheterna blir osynkroniserat.
- Handläggare vid Polismyndigheten efterfrågar mer återkoppling på den underrättelseinformation som lämnats till Säkerhetspolisen.

4 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisas de slutsatser Riksrevisionen drar av denna granskning. Därefter följer Riksrevisionens rekommendationer till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

4.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat den samverkan som sker mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Syftet har varit att undersöka om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism.

Arbetet med att sätta upp former för hur myndigheterna ska samverka påbörjades inför att myndigheterna skulle omorganiseras vid ingången av 2015. Behovet av samverkan för att utbyta underrättelseinformation har också ökat i och med att säkerhetsläget har försämrats i såväl omvärlden som i Sverige. Detta har medfört att båda myndigheterna har ett ökat behov av att samverka effektivt för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism.

Riksrevisionens samlade slutsats är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras. Skälen för detta utvecklas nedan.

4.1.1 Informationsutbytet har utvecklats väl

Riksrevisionen konstaterar att samverkan har utvecklats i en positiv riktning sedan 2015. Handläggare på regional nivå menar att man genom samverkansmöten och genom att arbeta tillsammans har byggt upp ett förtroende för varandra. Att ha förtroende för sin samverkanspartner uppges även vara en betydande faktor för att kunna dela information. I två regioner uttrycker handläggare önskemål om att kunna arbeta ännu mer med varandra.

Den underrättelseinformation som behöver delas mellan myndigheterna omfattas till stor del av sekretess. Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen uppger att de gör en sekretessprövning inför delning av information, samt att de ofta finner att informationen kan delas.

4.1.2 Överenskommelserna beaktar endast indirekt regional och lokal nivå

För att effektivt förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism behöver det finnas former som säkerställer att underrättelseflödet inte avstannar i någon del. Av det skälet slöt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid ingången av 2015 överenskommelser i syfte att staka ut ett ramverk för hur myndigheterna ska samverka. Riksrevisionen kan dock konstatera att överenskommelserna endast indirekt inbegriper hur utbytet av information ska ske på regional och lokal nivå. Överenskommelserna föreskriver inte heller någon lägsta nivå för den regionala samverkan. Myndigheterna har överlämnat till regional nivå att utarbeta formerna för samverkan utifrån respektive regions behov och förutsättningar. Detta har medfört att samverkansformerna mellan regionerna varierar. Riksrevisionen noterar exempelvis att Polismyndighetens regionala underrättelseenhet i en region har begränsad samverkan med Säkerhetspolisen, och uppger att det även funnits tankar på att dra sig ur de få samverkansmöten som finns. Även kontakten mellan Säkerhetspolisen på regional nivå och lokalpolisområden varierar; i två regioner får de endast ha kontakt via Polismyndighetens regionala underrättelseenhet medan Säkerhetspolisen i andra regioner får ha direktkontakt utifrån behov. Samtidigt efterfrågar de lokalpoliserna som Riksrevisionen intervjuat möjligheter till mer kontakt med Säkerhetspolisen.

Riksrevisionen instämmer i värdet av anpassning till regionala behov och förutsättningar, men bedömer att nuvarande styrning inte är tillräcklig för att säkerställa att utbytet av underrättelseinformation regionalt och lokalt ger bästa utfall. Genom de samverkansformer som myndigheterna utvecklat tillsammans borde detta kunna hanteras bättre. Riksrevisionen ser därför ett behov av att myndigheterna preciserar ramarna för den regionala samverkan ytterligare. Detta i syfte att göra informationsutbytet mer systematiskt i regionerna.

4.1.3 Vissa brister i de tekniska förutsättningarna

Polismyndighetens regionala underrättelseenheter delar löpande underrättelseuppslag med Säkerhetspolisen genom en särskild digital förbindelse som upprättats mellan myndigheterna. Då delningen är digital är den spårbar och möjliggör även vidare delning i båda myndigheterna. All information som Polismyndigheten har tillgång till kan dock inte delas, utan baseras på att Säkerhetspolisen har digital åtkomst till Polismyndighetens gemensamma nationella databas. Endast ett fåtal personer vid Säkerhetspolisen har dock digital åtkomst till Polismyndighetens underrättelsesystem för att kunna se underliggande analyser och bearbetningar.

Säkerhetspolisens regionala sektioner å sin sida delar mestadels information muntligt, vilket innebär att Polismyndigheten manuellt behöver hantera den mottagna informationen. Riksrevisionen ser dock en risk för att muntlig delning

kan medföra att information missuppfattas av Polismyndigheten, eller förloras. Handläggare vid Polismyndighetens regionala underrättelseenheter menar vidare att de krypteringssystem som finns att tillgå för att dela skyddsvärda uppgifter är opraktiska och därför sällan används. Handläggare från Polismyndigheten i sex av sju regioner efterfrågar därför bättre digitala möjligheter för att dela skyddsvärd information. Sammantaget medför brister i de tekniska förutsättningarna att samverkansmöten mellan myndigheterna på regional nivå blir än viktigare för att möjliggöra att all information som finns att tillgå ska kunna delas.

Sammantaget anser Riksrevisionen att de tekniska förutsättningarna för att utbyta information behöver förbättras på regional nivå för att möjliggöra en än mer säker, effektiv och spårbar delning.

4.1.4 Olika organisationssätt på regional nivå försvårar samverkan

Säkerhetspolisen har centraliserat analys och bedömning av underrättelseinformation, vilket innebär att Säkerhetspolisens regionala sektioner endast arbetar utifrån instruktion från centralt håll. Polismyndighetens regionala underrättelseenheter har å sin sida i uppgift att utföra både analys och bedömning. Samtidigt förväntas myndigheterna på regional nivå dela information i syfte att upprätta en gemensam lägesbild. Myndigheternas olika organisation på regional nivå får till följd att Polismyndighetens regionala underrättelseenheter i den löpande samverkan inte alltid hinner få respons i tid, eftersom Säkerhetspolisens regionala sektion behöver invänta instruktioner från centralt håll. Säkerhetspolisen centralt ska även hantera akuta ärenden, vilket uppges leda till att man regionalt blir osynkroniserad. Sammantaget ser Riksrevisionen att denna obalans i handlingsutrymme på regional nivå riskerar att medföra att den regionala samverkan får fördröjningar.

4.1.5 Säkerhetspolisen kan inte lägga in information i Polismyndighetens uppgiftssamling

Polismyndigheten har en uppgiftssamling om våldbejakande extremism som Säkerhetspolisen endast har åtkomst till. Efter en intern bedömning har Säkerhetspolisen kommit fram till att det finns rättsliga och tekniska hinder för att Säkerhetspolisen ska kunna lägga in information i uppgiftssamlingen. I stället för Polismyndigheten själv in information från Säkerhetspolisens regionala underrättelsebilder i olika interna system. Därigenom får de poliser som behöver informationen för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter ta del av relevant information.

Riksrevisionen anser att om Säkerhetspolisen själva hade kunnat lägga in information i denna uppgiftssamling, hade det varit en mer effektiv hantering. Givet att Säkerhetspolisen inte funnit rättsliga förutsättningar för att kunna arbeta

på detta sätt, finner Riksrevisionen det dock som positivt att myndigheterna likväl arbetat fram ett sätt att dela Säkerhetspolisens information till Polismyndigheten.

4.1.6 Återkoppling från Säkerhetspolisen viktigt för att inrikta Polismyndigheten mot det som är relevant

Merparten av informationsutbytet mellan myndigheterna består av information som kommer från Polismyndigheten till Säkerhetspolisen. Ambitionen är att detta ska öka ytterligare. Granskningen visar att underrättelseenheterna inom Polismyndigheten efterfrågar mer återkoppling på den underrättelseinformation som lämnats, så att de får bättre förutsättningar för att inrikta sig mot det som är relevant. Riksrevisionen ser att mer återkoppling från Säkerhetspolisens sida, om än på en aggregerad nivå, skulle kunna bidra till att stärka kunskapen hos Polismyndigheten, och också bidra till att säkerställa att Säkerhetspolisen får ett relevant inflöde av information. Detta är särskilt viktigt då inflödet av information till Säkerhetspolisen ökar alltmer.

4.2 Rekommendationer till de granskade myndigheterna

Riksrevisionens granskning visar att det föreligger vissa förbättringsmöjligheter när det gäller utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Av den anledningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

- Granskningen visar att myndigheterna har överlämnat till regional nivå att utarbeta formerna för samverkan och att det inte är föreskrivet någon lägsta nivå för regional samverkan. Detta har medfört att samverkansformerna varierar mellan regionerna. För att få ett mer systematiskt och säkrare informationsutbyte på regional nivå bör därför myndigheterna gemensamt fastställa en tillräcklig lägsta nivå för samverkan om utbyte av underrättelseinformation, såväl i fråga om omfattning som innehåll.
- Granskningen visar också att de tekniska förutsättningarna för att utbyta underrättelseinformation behöver förbättras på regional nivå. De båda myndigheterna behöver säkerställa att informationen inte missuppfattas eller går förlorad. Myndigheterna bör därför tillsammans utveckla de tekniska förutsättningarna för att kunna dela underrättelseinformationen på ett effektivt, säkert och spårbart sätt.

Referenslista

Ansell, Chris, Gash & Allison: *Collaborative Governance in Theory and Practice*, artikel i *Journal of Public Administration Research and Theory* (2007).

Danermark & Berth: *Samverkan – en fråga om makt* (2004).

Hill, Carolyn, Lynn & Laurence: *Producing human services. Why do agencies collaborate?*, artikel i *Public Management Review*, vol. 5, nr 1 2003 63-81.

Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism: *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism* (2016).

Polishögskolan: presentation *Migration, polis och mångkulturella områden*.

Polismyndigheten. *Användarhandbok*, dnr A 281 518/2016.

Polismyndigheten: *Finanspolisens årsrapport 2016*.

Polismyndigheten: *Polisens terrorismbekämpning – slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete*, 2017-02-23.

Polismyndigheten: Polismyndighetens riktlinjer (2016:52) för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism.

Polismyndigheten: *Ramöverenskommelse mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om samarbete i vissa frågor*, A002.347/2015 (109) 2015-350 med bilagorna A1 (*Överenskommelse om operativ samverkan generellt*), A4 (*Överenskommelse angående arbete mot brottsaktiva inhemska extremistmiljöer*) samt A10 (*Överenskommelse om utvecklad samverkan för att hantera terrorhotet*).

Polismyndigheten: *Slutredovisning av regeringsuppdrag att införliva den svenska strategin mot terrorism i Polismyndighetens arbete*, 2017-02-23.

Polismyndigheten: *Årsredovisning 2016*.

Polismyndigheten: PM 2017-12-18.

Regeringens skrivelse 2014/15:144, *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*.

Regeringens skrivelse 2014/15:146, *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*.

Regeringsuppdrag (2015-08-27, Ju 2015/06311/PO) till Polismyndigheten att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism.

Regeringsuppdrag (2015-08-27, Ju 2015/06312/PO) till Säkerhetspolisen att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism.

Säkerhetspolisen: *Ensamagerande* (hämtat från Säkerhetspolisens webbplats 2017-11-09).

Säkerhetspolisen: *Författningsskydd – aktörer som Säkerhetspolisen följer* (hämtat från Säkerhetspolisens webbplats 2017-11-06).

Säkerhetspolisen: *Informationsdelning och omhändertagande av regional underrättelsebild (RUB)*, dnr 583134, utskrivet 2017-06-14.

Säkerhetspolisen: *Redovisning av uppdrag att vidta åtgärder för att införliva regeringens strategi mot terrorism*, dnr 2016-15730-3, 2017-02-27.

Säkerhetspolisen: *Regionala kontor* (hämtat från Säkerhetspolisens webbplats 2017-08-08).

Säkerhetspolisen: regionala underrättelsebilder, dnr 2015-24721-2, 2015-24721-3, 2015-24721-4, 2015-24721-5, 2015-24721-6, 2015-24721-7 samt 2015-24721-8.

Säkerhetspolisen: *Så skaffar Säkerhetspolisen information* (hämtat från Säkerhetspolisens webbplats 2017-06-27 och 2018-01-19).

Säkerhetspolisen: *Säkerhetspolisens underrättelseflöde allt mer omfattande* (hämtat från Säkerhetspolisens webbplats 2017-11-09).

Säkerhetspolisen: *Säkerhetspolisens årsbok 2016*.

Visam: *Mot en modern sammanhållen förvaltning. Erfarenheter från sex myndigheters samverkan i 15 projekt* (2005).

Bilaga 1. Intervjuer regional nivå

Region	Polismyndighetens regionala underrättelseenheter (nummer)	Säkerhetspolisens regionala sektioner (nummer)
A	1–3	27–29
B	4–7	30–32
C	8–11	33–36
D	12–14	37–38 samt 47
E	15–18	39–40
F	19–24	41–44
G	25–26	45–46

Terrorism och våldsbejakande extremism utgör allvarliga hot mot samhället och det demokratiska styrelseskicket. Att effektivt kunna förebygga och förhindra dessa hot är därför en grundläggande och samhällsviktig verksamhet. I Sverige finns två myndigheter med tydliga roller och ansvar inom detta område: Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För att de båda myndigheterna ska kunna utföra sina respektive uppdrag effektivt och få en så god lägesbild som möjligt inom sina respektive verksamhetsområden, finns ett stort behov av samverkan.

En central del i samverkan mellan myndigheterna är utbytet av underrättelseinformation. Riksrevisionen har därför granskat om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism.

Riksrevisionens samlade slutsats är att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i stort har ett ändamålsenligt utbyte av underrättelseinformation men att vissa förutsättningar för att utbyta information på regional och lokal nivå behöver förbättras. Med anledning av detta har Riksrevisionen lämnat rekommendationer till myndigheterna. De handlar om att fastställa formerna för informationsutbyte på regional nivå och att förbättra de tekniska förutsättningarna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-470-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE



Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 juni 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen