



LUNDS UNIVERSITET

Hur blir väktarna vaktade?

En deskriptiv analys av den demokratiska tillsynen av
Säkerhetspolisen

Abstract

This study presents a descriptive analysis of democratic oversight of the Swedish security police. The thesis describes the structure and functioning of the system for supervising and controlling the security police. The purpose of this description is to connect it with existing theories, in the realm of democratic oversight of intelligence agencies, to identify strengths and weaknesses in the current system. The conclusions indicate that the various oversight and control bodies have good opportunities to conduct effective supervision. This is partly due to the presence of multiple oversight bodies at different levels in the state, engaging in both proactive and reactive inspections. Additionally, these bodies are also organized according to principles that ensure democratic accountability. However, the study also highlights other shortcomings in the system. The oversight bodies face limitations in terms of personnel and knowledge resources which becomes especially problematic given the technical nature of the security police's activities. The study further suggests that one of the oversight bodies is primarily elite-focused and may potentially function as a facade arrangement serving political motives. Consequently, this study reveals that democratic oversight of the security police encompasses both strengths to be further developed and weaknesses that need to be addressed.

Nyckelord: Demokratisk tillsyn, demokratiskt ansvarsutkrävande, Säkerhetspolisen, kontroll- och styrningsfunktioner, brandbekämpning, polispatrullerande, effektivitet, laglighet, legitimitet, elitfokus, SIN, JO, JK, Riksrevisionen, Insynsrådet, sekretess

Antal ord: 9984

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	4
1.2 SYFTE & FRÅGESTÄLLNING	4
1.3 BAKGRUND	5
1.3.1 SÄKERHETSPOLISEN OCH UNDERRÄTTELSE- OCH SÄKERHETSVERKSAMHET.....	5
1.3.2 HISTORIA.....	6
1.4 TIDIGARE FORSKNING	6
2. TEORI.....	9
2.1 TILLSYNS- OCH KONTROLLORGAN AV UNDERRÄTTELSE – OCH SÄKERHETSMYNDIGHETER.....	9
2.2 DEMOKRATISKT ANSVARSUTKRÄVANDE.....	10
2.3 ETT SPECIELLT SYSTEM FÖR KONTROLL OCH TILLSYN.....	11
2.4 DEN EXTERNA TILLSYVEN OCH DESS UTMANINGAR.....	12
3. METOD	15
3.1 BESKRIVANDE FALLSTUDIE.....	15
3.2 METODOLOGISKA REFLEKTIONER.....	16
3.3 KVALITATIV TEXTANALYS	17
3.4 AVGRÄNSNINGAR	17
3.5 MATERIAL	18
4. TILLSYNS- OCH KONTROLLORGAN AV SÄKERHETSPOLISEN	19
4.1 SÄKERHETS – OCH INTEGRITETSSKYDDSNÄMNDEN	19
4.2 SÄKERHETSPOLISENS INSYNSRÅD	21
4.3 JUSTITIEOMBUDSMANNEN OCH JUSTITIEKANSLERN	22
4.4 RIKSREVISIONEN.....	23
5. DET BEFINTLIGA SYSTEMET FÖR TILLSYN OCH KONTROLL AV SÄKERHETSPOLISEN.....	24
5.1 OM STYRNINGS - OCH KONTROLLFUNKTIONERNA INOM TILLSYNSORGANEN.....	24
5.2 UTMANINGAR FÖR TILLSYNS- OCH KONTROLLSYSTEMET AV SÄKERHETSPOLISEN	26
6. SLUTSATSER – SYSTEMETS STYRKOR OCH SVAGHETER.....	30
7. REFERENSER.....	32
7.1 LAGAR OCH FÖRORDNINGAR.....	37

1. Inledning

I ett demokratiskt samhälle är tillsynsmekanismer avgörande för att säkerställa att statliga institutioner och myndigheter verkar inom lagens ramar och respekterar individuella rättigheter och friheter. En sådan myndighet som kräver demokratisk tillsyn är säkerhetspolisen. Som ett av Sveriges främsta nationella underrättelse- och säkerhetsorgan spelar säkerhetspolisen en avgörande roll för att skydda landet från olika hot, inklusive terrorism, spionage och sabotage (Säkerhetspolisen, 2023). Den känsliga karaktären i denna myndighets arbete öppnar dock upp för en potential att inkräkta på svenska medborgares friheter, vilket därav förutsätter att det finns en effektiv form av demokratisk tillsyn och kontroll.

1.2 Syfte & frågeställning

Underrättelse- och säkerhetstjänster spelar onekligen en viktig roll i demokratiska samhällen. De tillhandahåller precisa och effektiva underrättelser som skyddar ett land från farliga hot mot dess vitala säkerhetsintressen. Å ena sidan finns legitima krav på sekretess för underrättelse- och säkerhetstjänsternas operativa detaljer. Å andra sidan kan kravet på sekretess också missbrukas och kan leda till otillåtna handlingar, ineffektivitet, maktmissbruk eller politisering av underrättelsetjänsten i stort (Gustavsson 2002:02). Detta innebär att det existerar olika former av demokratiskt ansvarsutkrävande i de demokratiska staterna som oftast identifieras som tillsyn/översyn/insyn från den verkställande eller lagstiftande makten. Demokratisk tillsyn kan verka som en garant för både underrättelsetjänsternas demokratiska legitimitet, liksom för att försäkra effektivt användande av budgetmedel (Leigh 2005:8). Denna uppsats ämnar således beskriva hur den demokratiska tillsynen av Säkerhetspolisen ser ut och fungerar samt vilka svagheter och styrkor som präglar detta system. Syftet med uppsatsen är att beskriva och utforska vilka institutionella ramar och mekanismer som finns för att säkerställa att säkerhetspolisen verkar i enlighet med demokratiska principer och värderingar. Dessutom kommer effektiviteten av de beskrivna tillsynsmekanismerna att diskuteras och bedömas utifrån teoribildning om vilka utmaningar som generellt uppstår för tillsyn – och kontrollorgan. Frågeställningen som uppsatsen ämnar besvara är därav följande:

Vilka svagheter respektive styrkor går att identifiera i det befintliga systemet för demokratisk tillsyn av säkerhetspolisen?

1.3 Bakgrund

Att underrättelse – och säkerhetsverksamhet i demokratiska stater kräver insyn och kontroll råder det enighet om, dilemmat uppstår dock kring hur denna ska se ut om och vilka befogenheter den ska omfatta. Enligt Gustavsson (2002:102) härrör denna problematik från att vissa principer om öppenhet inte kan tillämpas eftersom det skulle motverka syftet med en stor del av verksamheten som dessa myndigheter arbetar med. Å ena sidan kan en begränsad insyn rättfärdigas då själva syftet med verksamheten är att skydda demokratin från främmande makter och aktörer. Å andra sidan är det av stor vikt att verksamheten och dess organisation fungerar effektivt, följer lagar och förordningar samt att de uppdrag som utförs i enlighet med de mandat som är givet av den svenska regeringen.

1.3.1 Säkerhetspolisen och underrättelse- och säkerhetsverksamhet

Säkerhetspolisen är en nationell underrättelse- och säkerhetstjänst med uppdrag att förebygga och avvärja hot mot Sveriges säkerhet och demokrati. Säkerhetspolisen verksamhet ämnar skydda den centrala statsledningen och Sveriges hemligheter samt bekämpa spionage, våldsbejakande extremism och terrorism. En stor del av verksamheten handlar om att skapa ett informationsövertag gentemot sina motståndare, vilket görs genom olika former av underrättelseinhämtning (Säkerhetspolisen 2023). En underrättelse kan bäst förstås som kunskap eller information om fienden som kan leda till detta informationsövertag. Underrättelsearbete bedrivs genom inriktning, inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av information, vilket alla är steg i den så kallade underrättelsecykeln (Säkerhetspolisen 2023, Agrell 1998:52–54). Säkerhetspolisen inhämtar underrättelser genom bland annat spaning, hemliga tvångsmedel¹, fysiska källor, öppna källor samt kontakter med andra nationella och internationella underrättelse- och säkerhetstjänster (Säkerhetspolisen 2023). När underrättelser inhämtats bearbetas dessa och en bedömning görs om informationen är att anse som korrekt. När informationen väl analyseras delges enheterna inom Säkerhetspolisen som senare beslutar om de operativa åtgärderna (Säkerhetspolisen 2023).

¹ Hemliga tvångsmedel innebär att personer i hemlighet blir utsatta för avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation, kameraövervakning och postkontroll. Inom ramen för förundersökningar för även hemlig rumsavlyssning användas efter beslut av domstol.

1.3.2 Historia

Den svenska underrättelseverksamhetens historia ger fog för att dilemmat mellan tillsyn och hemlig verksamhet är högst problematiskt ur både ur demokratiskt- och effektivitetsperspektiv. Chefen för den svenska underrättelseorganisationen T-kontoret mellan åren 1946–1965 skriver i sina memoarer att han aldrig skulle drömma och att be om lov för sina åtaganden då han ansåg det olämpligt att lägga ansvaret för organisationens handlande på regeringen (Palm 1999:96). Palm skriver dessutom att han under sina 19 år som chef inte besvärat statsministern en enda gång, vilket visar prov på bristen av tillsyn från regeringen. I början av 1970-talet uppdagades det dessutom av Folket i bild journalisterna Jan Guillou och Peter Bratt att det fanns en underrättelseorganisation som det svenska folket och riksdagen var ovetandes om. Enligt Guillou och Bratt (1973:2) utförde denna organisation, vid namn IB, bland annat rättsvidriga åsiktsregistreringar av vänstersympatisörer och därtill samarbetat med andra stater som gick emot den svenska neutralitetspolitiken. Tillsynsorganet Justitieombudsmannen (JO) initierade en utredning av fallet men var resultat var att åsiktsregistreringen inte var olaglig då den befintliga lagstiftningen endast rörde Säkerhetspolisen och kunde därmed inte appliceras på IB, samt att annan verksamhet var ”välmotiverad” (SOU 2002:92). Även Säkerhetspolisen har anklagats för åsiktsregistrering efter bland annat den så kallade sjukhusaffären 1975. En person anställd på Sahlgrenska sjukhusförvaltning ska ägnat sig åt åsiktsegistering för Säkerhetspolisens räkning. Efter anmälan till JO, kunde en utredning fastställa att ”agenten” hade samröre med Säkerhetspolisen men kunde i övrigt inte kartlägga vad som hade hänt (SOU 2002:95). Dessa fall av kontroverser inom de svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna visar att det historiskt funnits tydliga brister gällande den demokratiska tillsynen under större delen av 1900-talet.

1.4 Tidigare forskning

Flera studier har gjorts kring demokratisk tillsyn och ansvarsutkrävande av underrättelseorganisationer. Ämnet är intressant ur flera vetenskapliga perspektiv däribland statsvetenskap, juridik, underrättelseanalys och sociologi. Den tidigare forskning som är intressant för underrättelseanalys och statsvetenskap har i stor utsträckning en deskriptiv eller normativ ambition. Det beror på att empirin som krävs för att kunna genomföra förklarande studier är av känslig natur på grund av säkerhetsskäl. En stor del av forskningen sker därför

post hoc som resultat av exempelvis underrättelsemisslyckanden eller skandaler som blivit del av olika offentliga utredningar.

Jamie Gaskarth (2020) gör i sin bok ”Secrets and spies” en omfattande analys av de utmaningar som de brittiska underrättelsetjänsterna står inför och de åtgärder som är nödvändiga för att förbättra ansvarsskyldigheten och transparensen på detta område. Det är likt min uppsats en studie som fokuserar på ett fall, underrättelsetjänsternas ansvarsskyldighet i Storbritannien. Boken utför också en form av deskriptiv och diskuterande analys som bygger på en rad av empiriskt material, inklusive regeringsrapporter, offentliga utredningar och intervjuer med underrättelsetjänstemän och experter. Den täcker olika frågor relaterade till de brittiska underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Bland annat underrättelsetjänsters roll i Irakkriget, användning av tortyr samt det som är mest intressant för min studie – underrättelsetjänsternas tillsyn och ansvarsutkrävande. Den största skillnaden mellan Gaskarth’s studie och min egen är delvis omfattningen i form av infallsvinklar och att den undersöker Secret Intelligence Service, The Security Service, och Government Communications Headquarters, vilket skulle motsvara Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen ur ett svenskt perspektiv. Gaskarth har även en unik tillgång till anställda och tidigare anställda på dessa myndigheter och tillsynsorgan vilket denna uppsats saknar.

En annan omfattande studie är den som görs i boken ”Who’s Watching the Spies” av Born, Johnson och Leigh (2005). Författarna gör en jämförande analys av underrättelse- och säkerhetstjänsterna i USA, Storbritannien, Kanada, Norge, Polen, Korea, Sydkorea och Argentina. I likhet med denna studie beskriver författarna de juridiska och institutionella ramarna som styr de olika underrättelse- och säkerhetstjänsterna, såväl som de utmaningar de står inför när det gäller att balansera säkerhets – och integritetsproblem. De beskriver och diskuterar även vilken roll de olika tillsynsmekanismerna i form av parlamentsutskott, oberoende granskningsorgan och media spelar för att säkerställa ansvarsutkrävande och transparens. Studien ger en bred översikt om de utmaningar som dessa myndigheter står inför i demokratiska samhällen och ger insikter hur de ska hanteras genom förbättrande styrnings- och tillsynsmekanismer. Boken är dock över arton år gammal vilket möjligtvis innebär att den inte är lika slagkraftig som Gaskarths bok. Däremot innehåller boken ett tydligt ramverk för att kvalificera olika typer av tillsyns-och kontrollorgan som fortfarande är verkningsfull.

I Lamprechts (2021) bok ”*Intelligence as a Democratic Statecraft*” undersöks förhållandet mellan underrättelseverksamhet och demokratiskt styre. Studien diskuterar de utmaningar och möjligheter som uppstår vid integreringen av underrättelseverksamhet i demokratiskt beslutsfattande och hur samtida säkerhetshot ska hanteras. Studien kan sägas vara ytterst omfattande och använder både kvalitativa och kvantitativa metoder för att analysera problemet i fråga. I likhet med min egen uppsats söker diskuterar svagheter och styrkor angående ansvarsutkrävande och översyn av underrättelsetjänster i demokratiska stater som USA, Kanada och Tyskland. Boken publicerades 2021 är därmed tidsmässigt relevant och lyfter de samtida problem rörande den teknologiska utvecklingen och underrättelseverksamhet och hur det betonar vikten av en fungerande demokratisk tillsyn.

När det kommer till tidigare forskning av säkerhetspolisen och hur den demokratiska tillsynen fungerar, är Gustavsson (2002) forskningsrapport ”hemliga tjänster och det öppna samhället” relevant. I rapporten diskuteras det hur ”väktarna ska vaktas” vilket med andra ord betyder hur ska myndigheterna som har i uppgift skydda demokratin i sin tur kontrolleras. Gustavsson gör en jämförande analys av flera demokratiska staters system för ansvarsutkrävande och översyn där bland annat Sverige och säkerhetspolisen innefattas. Författaren skriver att det finns goda skäl att tro att kontrollen av Säkerhetspolisen inte är särskilt effektiv då frågan om missförhållanden inom säkerhetspolisen har varit något av en följetong i svensk samhällsdebatt under en mycket lång tid. Likt med denna uppsats beskrivs och diskuteras de olika kontroll – och översynsmyndigheternas effektivitet och hur väl tillsynen av säkerhetspolisen fungerar. Dock var säkerhetspolisen inte en egen myndighet vid tiden för studien utan var en del av polismyndigheten. Det innebär även att systemet för tillsyn har förändrats sedan 2002 och understryker därmed också vikten av ny forskning på området.

2. Teori

Uppsatsen diskuterar tillsyn av underrättelse – och säkerhetstjänster vilket förutsätter en redogörelse för vilka typer av tillsynsorgan som finns, vad och när de genomför sina granskningar. Dessa olika sorters tillsynsorgan klassificeras under avsnitt 2.1 och utgör grunden för beskrivningen av det befintliga tillsyns- och kontrollsyste­met av Säkerhetspolisen. Under avsnitt 2.2 kommer demokratiskt ansvarutkrävande definieras tillsammans med begreppet koppling till tillsyn- och kontrollverksamhet. Under avsnitt 2.3 kommer Gustavssons (2002) principer för ett optimalt system för demokratisk tillsyn av underrättelse- och säkerhetstjänsterna presenteras, vilka senare kommer appliceras i analysdelen. Det sista avsnittet 2.4 kommer lyfta det Gaskarth (2020) beskriver som generella utmaningar inom tillsyn- och kontrollverksamhet av underrättelse- och säkerhetstjänster. Utmaningarna kommer också diskuteras i analysdelen och sättas i relation till det befintliga systemet för tillsyn- och kontroll av Säkerhetspolisen.

2.1 Tillsyns- och kontrollorgan av underrättelse – och säkerhetsmyndigheter

Enligt Born och Johnson (2005:7) är demokratisk tillsyn ett sätt att säkerställa offentligt ansvar för underrättelseorganisationernas beslut och handlingar. Det antyds att denna typ av kontroll är lösare än kontroll av andra myndigheters verksamhet som inte är kringgärdade av ett stort behov av sekretess. Formen av tillsyn varierar beroende på om det är organet tillhör regeringen (verkställande), den lagstiftande församlingen (parlament) eller juridiskt organ (juridiska kommissionärer). Både Lamprecht (2021:203) och Born och Johnson (2005:7) förklarar att trots att de konstitutionella traditionerna varierar i västerländska demokratier, är det vanligt att det finns tre olika sorters tillsynsorgan – parlamentariska, juridiska och exekutiva organ. Att ha en blandning av tillsynsorgan bygger på principen om ”maktfördelning” och försäkrar att systemets olika delar överser och kontrollerar olika delar av underrättelse- och säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Medan vissa organ kontrollerar legaliteten i beslut att utföra hemlig dataavläsning granskar andra hur effektivt resurser används i myndigheterna (Born & Johnson 2005:7). Flera former av tillsyn skapar i sin tur en större sannolikhet att misstag eller olagliga metoder upptäcks. Exempelvis blir systemet i stort mer tillförlitligt med olika former av tillsyn då enbart exekutiva tillsynsorgan bjuder in till missbruk av de

maktavande. I litteraturen framhålls speciellt parlamentariker som en viktig del i tillsynssystem av säkerhetssektorn för att försäkra demokratisk legitimitet med tanke på att de är folkets representanter. Andra viktiga element med demokratisk tillsyn är att ingen del av den demokratiska staten ska vara en ”no go zone” vilket i sin tur är fundamentalt för att lyckas med ett av målen med tillsynen – demokratiskt ansvarsutkrävande (Born & Johnson 2005:8). Born och Johnson (2005:7) menar att vid övervägande av tillsyn uppstår initialt tre frågor om dess utformning: Till vem ska myndigheten vara ansvarig (regeringen, lagstiftaren eller något oberoende organ eller person)? För vad (Utgifter, politik eller operationer)? När ska tillsynen genomföras (Innan eller efter operationen)? Dessa frågor som nämns ovan kommer att operationaliseras och senare användas för att effektivt kunna urskilja vilka typer av tillsynsorgan som kontrollerar Säkerhetspolisen samt vilka de är ansvariga till. Frågorna underlättar också för att få en bild av vilka typer av granskningar som görs och när de ska genomföras. Det uppstår självklart ytterligare frågor kring vilket syfte den demokratiska tillsynen har och om det verkligen försäkrar effektivitet, laglighet och ansvarsutkrävande.

2.2 Demokratiskt ansvarsutkrävande

Ovan nämndes demokratiskt ansvarsutkrävande som ett av tillsynens primära mål tillsammans med att försäkra effektivitet och lagenlighet i underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna. För att kunna förstå innebörden av tillsynssystemet av Säkerhetspolisen är även en teoretisk definition av demokratiskt ansvarsutkrävande på sin plats. Gaskarth (2020:20) definierar ansvarsutkrävande som ”idén om ansvarighet som en process där en aktör ger en redogörelse för sig själv och sitt beteende till en annan individ eller grupp”. I den statsvetenskapliga och underrättelseanalytiska litteraturen beskrivs ansvarsutkrävande som viktigt för att myndigheter ska utge skäl för sitt beteende och upprätthållande av standarder samt uppfylla sina skyldigheter. Det är med andra ord tillsynsorgan som är mottagare av dessa redogörelser och vars uppgift är att bedöma hur långt myndigheten har fullgjort sina uppgifter på ett sätt som står i proportion till dess roll och tillhörande normer (Gaskarth 2020:20). Ansvarsutkrävande kan i sin tur kopplas till de mest grundläggande demokratiska principerna om öppenhet och rätt till insyn i den offentliga maktutövningen (Gustavsson 2002:106). Öppenhet och rätt till insyn i den offentliga förvaltningen också omnämns som en del av den normativa demokratiteoris processkrav. Dessa hamnar däremot ofta i konflikt med teorins substanskrav som istället handlar om politikens innehåll, vilket relaterat till underrättelse – och säkerhetsverksamhet är att innehållet ska kringgärdas med sekretess (Gustavsson 2002:106). Det är med anledning av

att underrättelse – och säkerhetsmyndigheterna är inriktade på att samla in uppgifter som kan förhindra att brott begås, exempelvis terrordåd eller spionage (Agrell 1998:147, Gustavsson 2002:105). Frågan om demokratiskt ansvarsutkrävande kan dock sägas vara löst eftersom det i slutändan är politikerna som styr myndigheterna, vilka inom ett parlamentariskt statskick är representanter för folkviljan. Enligt Gustavsson (2002:106) är det däremot inte så enkelt eftersom det å ena sidan behövs viss form tillsyn av underrättelse – och säkerhetsmyndigheterna för att försäkra att de inte verkar i det fördolda med egna politiska agendor utanför lagens rāmärken. Å andra sidan är sekretess och hemlighet nödvändigt för att skydda uppgiftslämnare samt för att hålla de som anses hota den nationella säkerheten osäkra om vad man vet och inte vet om deras verksamhet. Därav ses även odemokratiska metoder som proportionerliga för att skydda demokratin och erhålla fördelar gentemot sina motståndare (Gustavsson 2002:102).

2.3 Ett speciellt system för kontroll och tillsyn

Gustavsson (2002:110) betonar att de hemliga tjänsterna borde vara underkastade ett särskilt kontrollsystem som tar hänsyn till egenheterna inom deras verksamhet samt för att försäkra demokratiskt ansvarsutkrävande. Gustavsson (2002:10) lyfter två grundläggande principer för en optimal kontroll- och tillsynslösning. Den första principen innebär att tillsynsmyndigheten ska innehålla ett kontrollorgan som bör hållas åtskild från styrningsfunktionen. Med andra ord ska de personer som styr myndighetens verksamhet inte också vara de som kontrollerar den. Kontrolluppgiften skall placeras hos en särskild kontrollenhet inom organisationen där styrningsfunktionen är formellt överordnad kontrollfunktionen. Däremot gäller det att bygga en form av autonomi så att de som utför kontrollarbetet vet att de kan utföra en kritisk granskning av de styrande och de styrda. Hur arrangemanget saknar Gustavsson svar på, men problemet grundas i att en chef skall hållas ansvarig för alla delar av verksamheten. För att detta ska kunna föreligga bör chefen ha befogenhet att styra kontrollfunktionen, för att minimera att det blir ett redskap för oppositionella inom organisationen att försöka underminera hans ställning (Gustavsson 200:111). I konstitutionella termer handlar detta om maktbalans inom organisationen där kontrollfunktionen inte helt står under chefens befäl.

Den andra principen är att styrningsfunktioner och tillsyns – och kontrollfunktioner bör finnas på olika nivåer inom det politiska systemet. Gustavsson (2002:111) förklarar att dessa nivåer sedan ska vara ansvariga i hierarkisk ordning. I ett parlamentariskt system innebär detta att det ska finnas styrnings – och kontrollfunktioner såväl inom den underrättelse – och

säkerhetsmyndigheten som på regerings – och parlamentsnivå. Styrningsfunktionerna skall utge riktlinjer för verksamhetens former genom skriftliga bestämmelser. Det handlar dessutom om att styra innehållet i verksamheten, både genom att fastlägga grundläggande mål och att ge mer preciserade mål (Gustavsson 2002:111). Kontrollfunktionen måste också förses med goda resurser för att få tillgång till skriftliga handlingar, ta fram dokument fritt ur arkiven och att kunna fråga ut vilka tjänstemän som helst inom den aktuella organisationen. Det krävs även goda utredningsresurser i form av personal som är kompetent för uppgiften. Om detta inte tillgodoses så förvandlas kontrollfunktionen till ett fasadarrangemang som inte har reella möjligheter att fullgöra de uppgifter som den är formellt ålagd att göra. Gustavsson (2002:112) erinrar om att det är rimligt att den kontrollfunktion som befinner sig på en lägre nivå, dvs i det här sammanhanget närmare den organisation som kontrolleras, ska låta information gå vidare uppåt i kontrollfunktionen på nivån närmast ovanför (Gustavsson 2002:112). Säkerhetskänslighet ska avgöra hur mycket detaljerad information som ska passera från en nivå till en annan. Att sammanlänka de olika kontrollfunktionerna på olika nivåer skapar inslag av autonomi från styrningsfunktionen på ”sin egen” nivå. Denna form av maktbalans kan också åstadkommas genom tillsättning av chefer och personal inom dessa kontrollfunktioner (Gustavsson 2002:112). Chefen för kontrollfunktionen på den lägsta nivån skulle således utses av organisationschefen i samråd med regeringen, varpå regeringen skulle samråda med parlamentet för tillsättandet av en chef för kontrollfunktionen på nästa nivå.

2.4 Den externa tillsynen och dess utmaningar

Enligt Gustavsson (2002:109) behöver ett tillsyns – och kontrollsystem av underrättelse- och säkerhetstjänster i en demokratisk stat vara utformat på ett speciellt sätt för att balansera behovet av sekretess och demokratiskt ansvarsutkrävande (Gustavsson 2002:109). För att addera ett ytterligare lager till analys-delen kommer även de utmaningar Gaskarth (2020:21–28) skriver om sättas i relation till fallet. Enligt Gaskarth (2020:21) kan dock de olika utmaningarna utgöra både svagheter och styrkor beroende på hur de hanteras av tillsynsorganet i fråga. En av dessa utmaningar är att de flesta tillsyns – och kontrollorganen som är av parlamentarisk, juridisk och exekutiv karaktär är elitfokuserade. Det innebär att chefer eller ansvariga tjänstemän inom underrättelse- och säkerhetstjänsterna rapporterar om verksamheten och svarar på frågor från tillsynsorganen. Enligt Gaskarth (2020:21) tjänar denna form av ansvarsutkrävande politiska syften då det minskar utrymmet för frågor om operativa prestationer inom dessa myndigheter. Elitfokuserade former av ansvarsutkrävande begränsar

också kunskapsflöden till ett enda kaminrör som kan forma informationen som delas utanför myndigheterna. Vanligtvis brukar byrådirektörerna försvara sin budget, förklara hur direktiv från styrningsorganen genomförs eller avleda kritik för att få fler befogenheter (Gaskarth 2020:22). Således bevaras intrycket av att underrättelsemaskineriet är en sluten miljö som är svåråtkomlig av extern granskning. Gaskarth (2020:22) betonar däremot att elitansvar för med sig vissa fördelar som kan tjäna allmänhetens bästa. Det erbjuder bland annat en möjlighet för byråcheferna att reflektera över sina policyantaganden och testa dem mot allmänhetens representanter. Att rationalisera, förklara och motivera myndighetens handlande tvingar därav fram eftertanke, som möjligen kan leda till förändringar (Gaskarth 2020:22).

Anledningen till att elitansvar är en vanlig form av ansvarsutkrävande beror främst på den hemliga naturen av verksamheten. Sekretess utgör ett hinder för ansvarsutkrävande eftersom det verkar i spänning med tillsyn (Gaskarth 2020:22). Detta eftersom sekretess handlar om att begränsa kunskapsflöden och upprätthållandet av informationsmässiga fördelar gentemot fienden. Tillsyn och ansvarsutkrävande handlar istället om att dela information för att minska mystiken i en organisation och dess arbetsmetoder (Gaskarth 2020:23). Gustavsson (2002:109) lyfter också denna problematik och menar att byråcheferna sällan delges sällan detaljer om källor eller arbetsmetoder utan endast resultaten av de ålagda arbetsuppgifterna. Att enheterna inom denna typ av myndigheter är relativt oberoende av varandra, både horisontellt och vertikalt när det kommer till rapportering. Således har endast ett fåtal människor en helhetsbild av vad organisationen egentligen arbetar med, vilket även i vissa fall gäller verksamhetens ledning (Gaskarth 2020:21, Gustavsson 2002:110). Den bristande information kan även vara avsiktlig då underrättelse- och säkerhetstjänsterna arbetar med metoder som i vissa fall befinner sig i ett etisk och juridiskt gränsland. Av denna anledning finns det ett psykologiskt tryck på tjänstemännen att inte vara detaljerade i sin rapportering till sina överordnade. Detta är en form av "plausible deniability" och används i vid utsträckning av de flesta underrättelse- och säkerhetstjänsten världen över (Gustavsson 2002:110).

En annan svårighet för de externa tillsynsorganen utgörs av den så kallade legitimitets-ansvarsparadoxen. Gaskarth (2020:32) menar att de som anses vara mest kompetenta att granska underrättelse- och säkerhetstjänsterna, exempelvis tidigare tjänstemän inom dessa myndigheter, är de som uppfattas som minst tillförlitliga eftersom allmänheten och dess representanter kan se dessa som insiders. Omvänt är de som är mer uppenbart oberoende och motståndskraftiga för påtryckningar de som uppfattas av underrättelse- och

säkerhetsmyndigheterna som dåligt informerade eller potentiella säkerhetsrisker (Gaskarth 2020:32). Gaskarth (2020:24) framhåller dock att tillsynsorganens okunskap om underrättelseverksamheten är problem för effektivt kontrollarbete. Vid fall där parlamentariker har rätt till tillsyn i ärenden, begränsas de av okunskap om de olika programvaror och mjukvaruprogram som används vid insamling av information av myndigheterna. Något som de snabba tekniska framstegen på områden försvårat ytterligare (Gaskarth 2020:25). Gaskarth (2020:25) hävdar även att om parlamentariker eller jurister inom tillsynsorganen har erfarenhet inom försvars- och säkerhetsfrågor är det fortfarande osannolikt att de har den tekniska bakgrunden som krävs för att möjliggöra en detaljerad utvärdering av konsekvenserna om hur myndigheterna använder tekniken i sin verksamhet. Detta underlättas inte heller av att en effektiv granskning innebär mödosamt och oglamoröst arbete som i sin tur ofta anses som oattraktivt för en karriärpolitiker. Enligt Born och Johnson (2005:8) har denna negativa stämpel inneburit att de vanligaste utövarna inom tillsynsorganen är tidigare eller pensionerade politiker. Dessa har rimligen det ännu svårare att förstå den moderna och snabbutvecklade kontexten som underrättelse- och säkerhetstjänsterna verkar inom.

En annan kritik som riktas mot demokratiska system för tillsyn – och kontroll är att de fokuserar alltför mycket på ”brandbekämpning” snarare än ”polispatrullering”. Dessa är de huvudsakliga modellerna som finns för tillsyn av underrättelse – och säkerhetstjänster (Lamprecht 2021:34, Gaskarth 2020:27). Polispatrullering är en centraliserad aktiv form tillsyn som innebär granskningar av dag till dag arbetet inom verksamheten i syfte att upptäcka överträdelser eller lagförbrytelser (Gaskarth 2020:27). Brandbekämpning är en mindre centraliserad men reaktiv form av tillsyn. Således är denna form retrospektiv där granskningar främst sker efter allvarliga brister eller underrättelsemisslyckanden. Gaskarth (2020:27) är kritiskt till att de flesta former av tillsyn är retrospektiva då det är lätt för underrättelse – och säkerhetsmyndigheterna att säga att lärdomar dragits och att personalen inte kommer begå samma misstag igen. Det grundas i att inlärningskapacitet hos organisationer är låg under eller omedelbart efter en kris (Gaskarth 2020:27). Däremot kan denna form av ansvarsutkrävande också vara effektiv då enskilda kan initiera ärenden om de misstänker att myndigheterna har brutit mot lagar eller har handlat utanför sina befogenheter. Polispatrullerande har istället fördelen av regelbundenhet och konsekvens då underrättelseverksamheten provtas och granskas med jämna mellanrum för att säkerställa effektivitet och lagenligt arbete (Lamprecht 2021:34). Exempel på polispatrullerande utförs i Storbritannien av de juridiska kommissionärerna (IPCO). Om en myndighet vill utföra hemlig dataavläsning eller övervakning måste beslutet prövas av IPCO

innan ordern verkställs. Vid brådskande fall rapporteras ordern till IPCO som inom tre arbetsdagar måste föra en bedömning om dess lämplighet och kan därefter annullera beslutet och beordra förstöring av inhämtat material (Gaskarth 2020:27).

3. Metod

3.1 Beskrivande fallstudie

Uppsatsen kommer ha en beskrivande ambition som ofta betraktas som lägre stående verksamhet än den mer prestigefyllda uppgiften att presentera förklaringar eller påståenden om orsak och verkan. Teorell och Svensson (2007:22–23) betonar dock att oreflekterat upphöjande av orsaksanalys ofta leder till ett slarvigt undervärderade av den beskrivande uppgiften. Med andra ord går det inte att förklara något utan att först beskriva det. Deskriptiva slutsatser är därmed byggstenarna i förklarande analyser men har också ett aktningvärt egenvärde (Teorell och Svensson 2007:23). Ämnet och fallet undersöks i denna uppsats är relativt utforskat, speciellt ur ett svenskt perspektiv. Det kan bero på att mycket av den information som beskriver hur den demokratiska tillsynen fungerar och ser ut är belagt med sekretess, vilket är vanligt när det gäller underrättelsefrågor. Därför kan det argumenteras för att en beskrivande fallstudie är på sin plats för att fungera som en byggsten för framtida mer övergripande studier. Trots att materialet är begränsat har det ett värde att kunna beskriva fallet i fråga utifrån det material som faktiskt finns tillgängligt. En vanlig kritik som brukar riktats mot denna typ av studier är att de presenterar det empiriska materialet obearbetat. Det krävs således en systematik eller speciellt fokus för att ge ett hållbart svar på frågan ”ett fall av vad då” (Teorell och Svensson 2007:24; Esaiasson et al. 2017:38). Ingen beskrivning kan dock vara helt uttömmande och beskriva verkligheten felfritt då det finns ett oändligt många sätt att beskriva ett fenomen på. En förutsättning för en vetenskapligt syftande beskrivning är därför att man tolkar de fenomen som undersöks utifrån någon form av begreppsapparat eller klassifikationsschema (Teorell & Svensson 2007:24). Det gäller med andra ord att både presentera ett intressant material och göra något intressant med materialet i fråga (Esaiasson et al. 2017:37). Esaiasson (2017:37) förklarar att beskrivande studier oftast ger svar på frågor av typen av, när, hur, vem och vilka – som i sin tur kan besvaras med hjälp av begreppsapparaten/klassifikationschemat. Mitt forskningsproblem är av typen hur och vilka, då jag vill beskriva hur den demokratiska tillsynen

av de Säkerhetspolisen ser ut och vilka svagheter och styrkor finns i inom systemet relaterat till teori. Således är min studie ett fall av hur demokratiskt tillsyn fungerar i en västerländsk demokrati, där effektivitet och det demokratiska ansvarsutkrävandet är ytterst svårbedömt.

3.2 Metodologiska reflektioner

I min studie utgår jag från ett tydligt klassifikationsschema som består utav av tre frågor vilka ställs av Born och Johnson (2005:8). Det görs för att enkelt kunna klassificera och förstå hur de beskrivna tillsynsorganen fungerar och hur de bedriver sin tillsyn. Den sista frågan *när ska tillsynen genomföras* kommer att modifieras till att omfatta begreppen som Gaskarth (2020:27) omnämner som brandbekämpning och polispatrullering, vilket innebär att tillsynsorganen antingen genomför tillsyn- och kontroll löpande eller reaktivt. Detta är egentligen bara ett tydliggörande då Born och Johnson (2005:8) omnämner det som att tillsynen genomförs innan eller efter en operation. När det kommer till de olika tillsyns- och kontrollorganen Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisens insynsråd, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen och Riksrevisionen så beskrivs dessa i min analysdel på grundval av att det stadfästs av svensk lagstiftning att dessa ska utöva tillsyn av säkerhetspolisen (Säkerhetspolisen, 2023).

Valet av Gustavssons (2002:111) principer har gjorts för de grundas i demokratiskt ansvarsutkrävande för hemliga tjänster där bland annat demokratiska principer som maktbalans och öppenhet görs gällande. Principerna utvecklades i samband med Gustavssons forskningsrapport 2002 och diskuterades i relation till det dåvarande svenska tillsyns- och kontrollsystemet av säkerhetspolisen. Det innebär således att denna studie arbetar kumulativt och applicerar dessa principer på dagens system som har förändrats signifikant sedan 2002. Dessa organisatoriska aspekter kompletteras även med att beskriva de generella utmaningarna inom systemet, exempelvis om det är mer fokus på brandbekämpning eller polispatrullerande. Således förhåller jag mig till inslag från en variation av teorier som utgör möjliga verktyg i analysen, vilket också minskar risken för att tillskriva en förklaringsmodell för stor vikt. Samtidigt kan det också förstärka de slutsatser som tidigare forskning kommit fram till (Esaiasson et. al. 2017:20).

3.3 Kvalitativ textanalys

Mitt redskap för att kunna reducera det empiriska materialet för att besvara mina frågeställningar är en form av kvalitativ textanalys (Teorell & Svensson 2007:98–99). En textanalys ger mig som uppsatsförfattare en stor frihet att utforma studien efter mina önskemål och är med andra ord en kreativ metod. En text i det empiriska materialet behöver läsas i sitt sammanhang och tillsammans med andra texter för att även underliggande budskap ska framgå (Esaiasson et al. 2017:211–212;227). Underliggande budskap kan i min undersökning vara att ett visst tillsynsorgan inte granskar säkerhetspolisen på ett effektivt sett även om det ska framgå som det. Denna kvalitativa textanalys ämnar först att genom närläsning systematisera det empiriska materialet och sedan kritiskt granska det utifrån teorierna nämnda ovan.

3.4 Avgränsningar

Det är som sagt svårt att kunna generalisera slutsatser av en beskrivande studie, då ett större antal fall skapar en större möjlighet för generaliseringar. Däremot kan en beskrivning av ett enda studieobjekt också ha ett stort värde som forskningsinsats. Min beskrivande uppsats kommer inte försöka att generalisera utan mina slutsatser ämnar lägga grunden för vidare beskrivande och förklarande forskning. En annan aspekt att ta hänsyn när man väljer fall för en beskrivande fallstudie är att de ska vara tunga, relevanta och betydelsefulla fall (Teorell & Svensson 2007:150). Det går att argumentera för att det svenska fallet av demokratisk tillsyn av Säkerhetspolisen är att anse som ett relevant och betydelsefullt fall. Å ena sidan är det inom ramarna för forskning av demokratiskt ansvarsutkrävande inom underrättelseanalysen. Ämnet hamnar även inom ramarna för frågor om demokrati, rättsstaten och politisering som hör hemma i statsvetenskapen. Å andra sidan saknas en tydlig redogörelse för hur väl det svenska systemet fungerar idag, vilket ger det viss tyngd då uppsatsen studien således utgör ett tillskott på forskningsområdet. Tillsynen av Säkerhetspolisen har dessutom historiskt kantats av flera skandaler och många skeptiker har ställt sig kritiska till systemets effektivitet. Detta ger också fallet viss tyngd och relevans (Teorell & Svensson 2007:151).

Flera avgränsningar har gjorts i denna studie, bland annat har vissa tillsynsmekansimer såsom riksdagsutskotten och departementen under regeringen inte inkluderats. Delvis för att en sådan analys hade blivit för omfattande samt att de inte är att betrakta som regelrätta tillsyns- och kontrollorgan eftersom de har flera andra uppgifter. Uppsatsen går dessutom kort in på hur

demokratisk tillsyn kan förstås ur den normativa demokratiteorin. En djupare analys av denna aspekt görs dock inte i analysen då det skulle gå utanför studiens syfte och ämnar istället tjäna som en förklaring för tillsyn och ansvarsutkrävande är viktigt för demokratiska stater.

3.5 Material

Det empiriska materialet kommer utgöras av litteratur på det statsvetenskapliga och underrättelseanalytiska området, tidningsartiklar, statliga offentliga utredningar, propositioner, och regleringsbrev. Det empiriska materialet som använts i analysen har valts med beaktning av närhet i tid för att kunna utföra en så rättvis beskrivning av det befintliga tillsyns- och kontrollsystemet av Säkerhetspolisen. Insamling av material är det som utgjort den största utmaningen under uppsatsarbetet då mycket av tillsynsorganens verksamhet är belagt med sekretess. De offentliga dokument som använts kommer främst från Säkerhetspolisen och de olika tillsynsorganen. Källmaterialet har även kompletterats med nyhets- och tidningsartiklar för att styrka problematiska aspekter med tillsyns- och kontrollverksamheten som sällan lyfts i de offentliga dokumenten från myndigheterna. Detta för att ”aldrig tro på en ensamt tendentiös källa” (Esaiasson et al 2017:295). Värt att nämna är att det fanns absolut mest material från SIN som var kopplat till säkerhetspolisen, vilket också innebär att en stor del av analysen fokuserar på just denna myndighet.

4. Tillsyns- och kontrollorgan av Säkerhetspolisen

I detta kapitel kommer Säkerhetspolisens olika kontroll- och tillsynsorgan att beskrivas. De kommer även att sättas i relation till teorin för att kunna besvara frågorna: *Till vem är de ansvariga? För vilket område är de ansvariga (politik, operationer)? När ska tillsynen genomföras (Polispatrullerande eller brandbekämpning)?* Dessa frågor besvaras för att för kunna förstå hur tillsyns- och kontrollorgan skiljer sig åt, vilka uppgifter de har och hur de är organiserade.

4.1 Säkerhets – och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) är en statlig myndighet som består av tre beslutsorgan, nämnden, registerkontrolldelegationen och skyddsregistreringsnämnden. Ledningen för myndigheten utgörs av nämnden vars uppgift är att utöva tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna. Syftet med nämnden är att stärka rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023). Myndighetens verksamhet styrs och regleras av förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets – och integritetsskyddsnämnden.

Nämnden har tillsyn av över fem områden som Säkerhetspolisen och andra brottsbekämpande myndigheter har rätt att använda. Dessa områden är användning av *hemliga tvångsmedel, användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlänningar, användning av kvalificerade skyddsidentiteter, behandling av personuppgifter samt förbudet att använda uppgifter i underrättelser från FRA för att utreda brott* (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023). För att besvara frågan *för vad gäller tillsynen?* som ställs av Born och Johnson (2005:7) så är det operationer med inriktning för användningen av de ovan nämnda medlen som tillsynen gäller. Med andra ord omfattar det en betydande del av Säkerhetspolisens verksamhet då dessa former av underrättelseinhämtning används frekvent (Säkerhetspolisen, 2023)

Nämnden har till uppgift att granska sådan verksamhet som, på grund av sekretess, allmänheten normalt inte har någon insyn i. Uppgiften är med andra att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna bedriver sin verksamhet på ett lagligt sätt (Säkerhets- och

integritetsskyddsnämnden, 2023). När det kommer till frågan *när tillsynen ska genomföras* så kan den i regel inledas på två sätt, antingen på eget initiativ av nämnden, eller så inleds den på begäran av enskild person (Born & Johnson 2005:7). När det gäller granskning på eget initiativ bedömer nämnden var det finns störst risk att myndigheterna gör fel och inleder sedan initiativärendet på sådana områden. Ärenden kan även inledas på grund av uppgifter som framkommit av media (SIN, 2023). Metoderna som används för att bedriva tillsynen varierar mellan inspektioner, intervjuer med befattningshavare till enkätundersökningar och andra så kallade skrivbordsgranskningar. När nämnden beslutat om att inleda ett initiativärende är det vanligtvis tjänstemän vid kansliet som utför själva granskningen. När en granskning är klar redovisar nämnden sina iakttagelser och bedömningar i ett uttalande. Nämnden kan därtill uppmärksamma regeringen eller Justitiekanslern om de anser att det finns brister i lag eller annan författning (SIN, 2023). Uttalandena i sig är inte tvingande och behöver inte leda till direkta åtgärder från Säkerhetspolisens sida. Uttalandena tjänar mer som ett sätt att påpeka om oegentligheter i användandet av hemliga tvångsmedel. Exempelvis ställde sig nämnden kritiskt till proportionaliteten i ett beslut av Åklagarmyndigheten att bevilja Säkerhetspolisen rätt att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i ett ärende (DNR-76, 2021). Myndigheten har med andra ord möjlighet att både utföra polispatrullerande och brandbekämpande metoder för tillsyn (Gaskarth 2020:27). Det kan sägas att den största delen av arbetet utgörs av granskningar som initieras av nämnden, vilket visar att arbetet till största del består av polispatrullerande i form av stickprovskontroller av ett urval av material där risken är som störst för felaktigheter från Säkerhetspolisens sida (SIN, 2023).

Registerkontrolldelegationen och skyddsregistreringsdelegationen beslutar istället om vilka uppgifter från Säkerhetspolisens och polisens register som får lämnas ut till arbetsgivaren medan den senare beslutar i ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter inom polisväsendet. Kansliet utgör ett kanslistöd till nämnden och skyddsregistreringsdelegationen och utreder ärenden på deras initiativ. Nämndens sammansättning stadfästas i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Regeringen skall utse 10 ledamöter på obestämd tid men högst fyra år. De ska alla vara lämpliga för uppdraget med hänsyn till bland annat omdömesförmåga, självständighet och laglydnad. Ordförande eller vice ordförande skall vara eller ha varit en ordinarie domare (SIN, 2023). De övriga ledamöterna nomineras av partigrupperna i riksdagen men utses av regeringen som nämndes ovan (SIN, 2023). SIN är en självständig myndighet som har tydliga kopplingar till både den verkställande och lagstiftande makten. Detta eftersom ledamöterna i nämnden nomineras av riksdagspartierna men utses av

regeringen. Myndigheten är dock att anse som självständig eftersom nämnden tar beslut som grundas på kansliets rekommendation. SIN är som sagt en statlig myndighet vilket innebär att den är ansvarig till regeringen, vilket anges av innehållet i regleringsbrevet (Regleringsbrev, 2021). Däremot kan det även sägas att eftersom ledamöterna nomineras av riksdagspartierna finns det även ett visst ansvar till riksdagen (Regeringen 2023, SIN 2023).

4.2 Säkerhetspolisens insynsråd

Enligt 20 § förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen finns det ett insynsråd som består av åtta ledamöter. Dessa utses av regeringen men är representanter från alla riksdagspartier där säkerhetspolischefen är ordförande. Enligt Säkerhetspolisen (2023) fyller rådet en viktig funktion för den demokratiska insynen i verksamhet. Rådets huvudsakliga uppgift är att utöva insyn enligt myndighetsförordningen (2007:515) samt ge myndighetschefen råd. Rådet inrättades 2015 i samband med att myndigheten blev en egen myndighet och ingår organisatoriskt i Säkerhetspolisen och har inga beslutsbefogenheter (Säkerhetspolisen 2023). Rådet är därav ansvarig till Säkerhetspolisen, men vars ledamöter är valda av regeringen och riksdagspartierna. Vilka ledamöterna är framgår inte från Säkerhetspolisens hemsida samt varken hur insynen utövas eller vilka tidigare ärenden som handlagts. Det som framgår av 9 § myndighetsförordningen är endast att insynsrådet ska utöva insyn i verksamheten och ge råd till myndighetschefen. Det som dock går att tolka utifrån denna begränsande information om rådet är att den är elitfokuserat, eftersom styrelsen av ledamöter är ansvariga inför säkerhetspolischefen (Gaskarth 2020:22). Kanalerna för ansvarsutkrävande går därmed genom säkerhetspolischefen men det är oklart på grund av sekretess *för vad* insynen är riktad mot eller *när* tillsynen genomförs (Born & Johnson 2005:7). Ett exempel på ett SÄPO-ärende som lyfts i Säkerhetspolisens insynsråd är fallet där en anställd inom Säkerhetspolisen haft en koppling till en toppolitiker (Granlund 2022). Frågan kom att diskuteras i justitieutskottet och skulle enligt vänsterpartiers och sverigedemokraternas representanter i insynsrådet även lyftas där (Granlund 2022). Av denna information kan det uttolkas att tillsynen är reaktiv och fokuserar på brandbekämpning. Detta styrks även av Gummesson (2016) som skriver om att en riksdagsledamot kom att lyfta frågan om Säkerhetspolisens övervakning av ett Natomöte i insynsrådet.

4.3 Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

Justitieombudsmannen (JO) är en statlig myndighet som har till uppgift på riksdagens vägnar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. JO:s verksamhet har utgångspunkt i den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida (JO, 2023). Ämbetet är med andra ord en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri – och rättigheter. De fyra ombudsmännen väljs av riksdagen i fyraårsperioder och är direkt ansvariga till riksdagen. De är självständiga i sitt arbete och sina beslut och ingen av ombudsmännen kan påverka den andras beslut. De granskar genom att pröva och utreda klagomål från allmänheten, göra inspektioner hos myndigheter samt genomför utredningar på eget initiativ (JO, 2023). Därför kan det sägas att JO är ansvarig inför riksdagen men också för allmänheten då en stor del är en reaktiv verksamhet.

Justitiekanslern (JK) är en statlig myndighet i likhet med JO har till syfte att kontrollera att andra myndigheter efterlever lagar och regler. JK har en övergripande tillsyn som är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska föranleda några åtgärder och bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen. Justitiekanslern är myndighetschef och utses av regeringen, totalt har myndighet 25 anställda (JK, 2023). JK innehar sålunda samma dubbelhet som JO, då myndigheten är ansvarig till regeringen men också allmänheten.

JK och JO är reaktiva organ som genomför sitt kontrollarbete på grundval av anmälningar som kommer in från enskilda (allmänheten). Dock kan myndigheterna även på eget initiativ genomföra utredningar om de tror och skäl finns för att det förekommit oegentligheter i andra myndigheters arbete. Därav är JK och JO möjliga att genomföra både polispatrullerande och brandbekämpande former av tillsyn, men vars huvudsakliga uppgift består utav brandbekämpande metoder i form av felaktigheter som uppmärksammas av allmänheten (JK, 2023, JO 2023, Gaskarth 2020:27). Både JK och JO är i grunden åklagarämbeten då de har rätt att väcka åtal mot tjänstemän som anses brutit mot lagen. *För vilket område* de är ansvariga är det med andra ord både statliga, regionala och kommunala myndigheters politik samt alla tjänstemän vid dessa myndigheter. Både JK och JO har rätt till full insyn i Säkerhetspolisens verksamhet, och har därmed rätt till att få se allt skriftligt material som finns inom organisationen samt rätt att fråga ut alla tjänstemän på alla nivåer (Gustavsson 2002, s. 125).

4.4 Riksrevisionen

Riksrevisionen är en statlig myndighet under Sveriges riksdag med uppgift att granska vad statens pengar går till, hur de redovisas och hur effektivt de används. Enligt riksrevisionen bidrar deras arbete till att stärka den demokratiska insynen, en god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten (Riksrevisionen 2023). Myndigheten leds av en riksrevisor som beslutar om vad som ska granskas och utses av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet. Riksdagen väljer i sin tur ett parlamentariskt råd sammansatt av åtta riksdagsledamöter från varje partigrupp med uppgift att ha insyn i verksamheten (Riksrevisionen 2023). Riksrevisionen är ansvarig till riksdagen har rätt att få full insyn i Säkerhetspolisens räkenskaper för att undersöka om de redovisas på ett korrekt sätt (Revisionsberättelse, 2022). Tillsynen genomförs årligen kopplat till myndigheternas årsredovisningar, men de kan också utföra en så kallad effektivitetsrevision där effektiviteten i den statliga verksamheten granskas (Riksrevisionen, 2023). Effektivitetsrevisionen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse har bakåtblickande fokus och kan därav sägas vara en form av brandbekämpning (Gaskarth 2022:27). En effektivitetsrevision utförs på begäran av riksrevisorn om det är något speciell företeelse eller händelse som indikerar på ineffektivitet (Riksrevisionen 2023). Under våren 2023 inleddes en effektivitetsrevision av Säkerhetspolisen med anledning av det försämrade omvärldsläget och kriminaliteten och beräknas vara klar inom ett år. Riksrevisionen är det enda tillsynsorganet som har tillgång till insyn i hela Säkerhetspolisens verksamhet (Riksrevisionen 2023, Johansson 2023).

5. Det befintliga systemet för tillsyn och kontroll av säkerhetspolisen.

Detta avsnitt kommer att analysera det svenska tillsyn- och kontrollsystemet av Säkerhetspolisen. I avsnitt 5.1 kommer Gustavssons (2002) principer om styrning och kontroll för ett ”optimalt” system för demokratisk tillsyn av underrättelse – och säkerhetsmyndigheter att appliceras. Därefter under 5.2 kommer generella utmaningar beskrivas utifrån det befintliga systemet. Dessa utmaningar tolkas i ljuset av de aspekter som föreligger för demokratiska tillsynssystem enligt Gaskarth (2020) och Gustavsson (2002).

5.1 Om styrnings - och kontrollfunktionerna inom tillsynsorganen

Gustavsson (2002:111) skriver i sin forskningsrapport till säkerhetskommissionen att tillsyn- och kontroll av underrättelse- och säkerhetstjänsterna behöver vara underkastade ett speciellt system för att försäkra demokratiskt ansvarsutkrävande och maktbalans. Hur ett detta optimala system skall se ut framgår inte men det bör enligt Gustavsson utgå från två principer. Hur väl stämmer det befintliga svenska systemet för tillsyn- och kontroll av Säkerhetspolisen överens med dessa principer?

Med utgångspunkt i SIN så är det nämnden som utgör styrningsfunktionen medan kansliet utgör kontrollfunktionen inom myndigheten. När det kommer till initiativärenden är det nämnden beslutar om riktningen för verksamheten och vilka ärenden som skall granskas utifrån en bedömning av var risken för felaktig rättstillämpning av bland annat tillämpningen av hemliga tvångsmedel är som störst. Till exempel kan ett ärende initieras om Säkerhetspolisen inrättar ett nytt IT-system eller om något specifik företeelse uppmärksammas i media. I myndighetens årsredovisning (2022:7) framgår det tydligt att det är kansliet som på stickprovsbasis utför granskningar av urvalet av ärenden som nämnden väljer ut. Kansliet består utav tjänstemän och de upprättar ett förslag på till uttalanden som tjänar som grund till nämndens beslut (SIN årsredovisning 2022). Kansliet har med andra ord en autonomi i hur de vill att utredningen skall genomföras och utformas på urvalet från nämnden. Samtidigt har nämnden sin befogenhet att styra riktningen av kontrollenheten vilket försäkras den organisatoriska maktbalans som

Gustavsson (2002:111) talar om. Således lever SIN upp till Gustavssons (2002:111) första princip om åtskillnad mellan styrnings- och kontrollfunktioner.

JK, JO och Riksrevisionen är att anse som kontrollorgan till regeringen och riksdagen och initierar ärenden och granskningar på eget bevåg (JO 2023, JK 2023, Riksrevisionen 2023). Det finns dock en dubbelhet i detta då JK och JO också är allmänhetens kontrollorgan då de främst utreder ärenden som initieras av enskilda (Gustavsson 2002:127). Styrningen av dessa tre kontrollorgan är inte lika tydliga som hos SIN eftersom JK, JO och Riksrevisionen har ett mycket bredare uppdrag som i stort sett omfattar alla statliga, regionala och kommunala myndigheter. Däremot försäkras autonomi i dessa tillsynsorgan då styrningsfunktionerna, som utgörs av riksdag och regering, inte lägger sig i hur de bedriver sina granskningar (Gustavsson 2002:111).

I fallet med Säkerhetspolisens insynsråd är principen om åtskillnad av styrning och kontroll också svår att avgöra om den uppfylls. Å ena sidan går det att argumentera för att insynsrådets styrning och kontroll inte är åtskilda då säkerhetspolischefen sitter som ordförande i rådet (Säkerhetspolisen 2023). Däremot är de andra ledamöterna utsedda av regeringen från ett urval som nominerats av riksdagspartierna och har på så vis även en koppling till den lagstiftande makten och den exekutiva makten. Däremot finns det inget på varken Säkerhetspolisens hemsida eller årsrapporter som förklarar eller förtydligar förhållandet mellan ordförande, som är säkerhetspolischefen själv, och de andra ledamöterna i rådet (Säkerhetspolisen 2023). Från det faktum att det är ordföranden som ska hålla rådet informerade samt att det inte heller framgår hur rådet arbetar är kontroll och styrning i detta fall sammanblandade. Därav lever insynsrådet inte upp till Gustavsson (2002:111) första princip.

När det kommer nivåkategorisering enligt Gustavssons (2002:111) andra princip uppkommer flera frågetecken i relation till tillsynsorganen. Både SIN och insynsrådet är i egentlig mening inga ”rena” regeringsorgan då ledamöterna utses av regeringen men nomineras av riksdagspartierna (Gustavsson 2002:112,127). Däremot kan dessa två tillsyns – och kontrollorgan sägas vara på olika nivåer då insynsrådet är en del av Säkerhetspolisens organisation medan SIN är en självständig myndighet på uppdrag av den exekutiva makten. Riksrevisionen och JO är i sin tur att betrakta som rena kontrollorgan då de är ansvariga inför riksdagen på en parlamentarisk nivå, vilket också gäller JK som ett organ på exekutiv nivå. Den andra principen förutsätter även en sammanlänkning av de olika kontrollfunktionerna på nivån

genom att information om tillsynen ska delas mellan dessa (Gustavsson 2002:112). Hur eller om de olika tillsynsorganens kontrollorgan delar information mellan den organisatoriska, parlamentariska och exekutiva nivån är dock oklart. Den lagstiftning som finns angående informationsutbyte är 20 § förordningen med instruktion för säkerhets- och integritetsskyddsnämnden vilket föreskriver att SIN kan välja att uppmärksamma JK om de funnit att Säkerhetspolisen brustit regelefterlevnad av användandet av hemliga tvångsmedel. Däremot finns det inga offentliga dokument eller lagstiftning som explicit nämner hur eller om kontrollverksamheten samverkar. Därför leder detta till en bristande autonomi från styrningsfunktionerna på den egna nivån. Gustavsson (2002:111–112) nämner inte hur denna typ av informationsdelning ska gå till utan endast att säkerhetshänsyn skall styra vilken information som skickas vidare till kontrollnivån på nästa nivå. Detta är en klart komplex aspekt med hänsyn till vikten av sekretess och riskerna som uppstår med att utöka ringen av sekretess. Om det skulle funnits kanaler där sekretessbelagd information om Säkerhetspolisen verksamhet flödar mellan kontrollorganen hade dessa med största sannolikhet blivit mål för rikets fiender. Därför reserverar jag mot Gustavssons (2002:111) argument att låta information delas mellan kontrollorganen. Delvis för att underrättelse- och säkerhetstjänsterna redan finner många av praktikerna inom tillsynsorganen som inkompetenta eller som säkerhetsrisker (Gaskarth 2020:32). Därför går det argumentera för att avsaknaden av informationsdelning mellan kontrollfunktionerna inte är anse som en svaghet. I övrigt hade det krävts att regeringen eller riksdagen beslutade om att bevilja att hemligstämplat material fick delas mellan tillsynsorganens kontrollorgan (Gustavsson 2002:128). Dock kan det sägas att kontrollorganen har tillgång till varandras offentliga verksamhetsberättelser och årsredovisningar där de kan studera varandras SÄPO-utredningar och som utgöra grund för nya granskningar (Gustavsson 2002:128).

5.2 Utmaningar för tillsyns- och kontrollsystemet av Säkerhetspolisen

En grundläggande förutsättning för att ett tillsyns- och kontrollorganen ska utföra ett tillfredställande arbete är att de ges goda utredningsresurser (Gustavsson 2002:113). Detta onekligen en viktig aspekt men det finns även andra aspekter som kan påverka systemets effektivitet. Gaskarth (2020:21–28) lyfter bland annat brist på kunskap bland anställda, elitfokus och för stort fokus på brandbekämpning som vanliga svagheter inom demokratiska staters tillsynssystem. När det kommer till utredningsresurser kan det förstås som tillsyns- och

kontrollorganen har tillgång till tillräckligt med information om Säkerhetspolisens verksamhet men saknar tillräckliga resurser när det kommer till personal och kunskap för att kunna utreda på ett fullgott vis. SIN är den tillsynsmyndighet som har snävast uppdrag och har rätt till full insyn i Säkerhetspolisens användning av bland annat hemliga tvångsmedel, behandling av personuppgifter samt användandet av kvalificerade skyddsidentiteter (SFS 2007:1141). Säkerhetspolisen kan efter beslut av domstol använda hemliga tvångsmedel och det är SIN:s uppgift att bedöma lagligheten i dessa beslut (Säkerhetspolisen 2023). Även om SIN:s uppgift är snäv mottog den och granskade 1288 underrättelser av hemliga tvångsmedel. Totalt inleddes 21 initiativärenden 2022 av nämnden, varav 16 utgjorde hemlig tvångsmedelsanvändning (SIN årsredovisning 2022). Det framgår inte av årsredovisningen hur stor del som avsåg Säkerhetspolisen eftersom myndigheten granskar alla brottsbekämpande myndigheter. Trots det snäva uppdraget används hemliga tvångsmedel frekvent av dessa myndigheter vilket gör att arbetsbördan för SIN är stor. Enligt SIN:s årsredovisning skrivs det uttryckligen att det försämrade omvärldsläget har ställt högre krav på IT-säkerheten vilket tagit stabsresurser i anspråk. Detta har inneburit att viss kärnverksamhet har fått stå tillbaka eftersom myndigheten har mycket begränsade resurser (SIN årsredovisning 2022). Å ena sidan är tillskottet av SIN i tillsynen av Säkerhetspolisen ett positivt försök till mer löpande kontroller av en väsentlig del av Säkerhetspolisens arbete av polispatrullerande modell. Å andra sidan är uppdraget omfattande när det kommer till hur frekvent hemliga tvångsmedel används av de brottsbekämpande myndigheterna. Lindblom (SOU 1989:18:30) framhåller i en statlig utredning att Säkerhetspolisen har *”lärt sig leva i gråzonen och undandra sig insyn från statsmakter och tillsynsmyndigheter”*. Med detta i hänseende blir det speciellt oroväckande relaterat till att det inte framgår hur frekvent Säkerhetspolisen granskas av SIN. Något som dock talar för motsatsen är den effektivitetsrevisionen av SIN som utfördes av riksrevisionen 2016. Granskningen kom fram till att tillsynsorganet hade de förutsättningar som krävs för att bedriva en effektiv tillsyn av alla brottsbekämpande myndigheter. Dock var det ett tillägg i revisionen som förklarade att Säkerhetspolisen följde SIN:s uttalanden om regelefterlevnad, men inte när det gällde förslag på förbättring av verksamheten (RIR 2016:2).

En annan generell observation gällande de anställda i SIN och insynsrådet är tidigare eller pensionerade politiker och jurister. Detta kan ifrågasättas i två avseenden båda relaterade till legitimitets- och ansvarsparadoxen (Gaskarth 2020:32). Ur ett kunskapsperspektiv kan det vara problematiskt med anställda som saknar relevant kunskap om hur Säkerhetspolisen använder sig av hemliga tvångsmedel. Hemliga tvångsmedel utförs i komplicerade dataprogram som

kräver tekniska kunskaper hur dessa fungerar, vilket ledamöterna i ovan nämnda tillsynsorgan högst sannolikt saknar (Gaskarth 2020:25). Det faktum att flera av dem är pensionerade eller har flera andra uppdrag är också en problematisk aspekt med tanke hur snabbt den tekniska utvecklingen sker samt att dessa informationshanteringssystem ständigt uppdateras. Visserligen ska det sägas att det är SIN:s kansli som utför granskningarna av ärenden (SIN, 2023). Dock framgår det inte vilka professioner dessa har och hur många kansliet består av. Anledningen till att denna information är belagt med sekretess öppnar faktiskt upp för möjligheten att de anställda inom kansliet är tekniskt kunniga personer som utför dessa granskningar i samråd med jurister. Även om det är juridiska principer som avgör om ett beslut är lagenligt, så hade anställda med tekniska kunskaper sannolikt varit ett värdefullt tillskott.

Att flera anställda inom insynsrådet och SIN är tidigare eller pensionerade politiker bryter också till viss del den demokratiska länken. Att detta ofta är fallet när det gäller anställda inom underrättelsemyndigheterna är enligt Born och Johnson (2005:8) att intresset för karriärpolitiker att arbeta inom tillsynsorgan är lågt. Detta styrks bland annat av sammansättningen av ledamöter i SIN:s nämnd där endast en av ledamöterna är aktiv riksdagsledamot (SIN, 2023). Det är emellertid ledamöternas koppling till regering och riksdag som ger dessa demokratisk legitimitet och förtroende från allmänheten eftersom de inte ses som insiders (Gaskarth 2020:32).

När det kommer till insynsrådet ledamöter är det enda som framgår av Säkerhetspolisens hemsida att en representant från varje riksdagsparti utses av regeringen (Säkerhetspolisen, 2023). Även om en stor del av insynsrådets verksamhet är belagd med sekretess går det anta att det är högst elitfokuserat eftersom säkerhetspolischefen är ordförande och har i uppgift att informera rådet. Således är den information som redogörs för ledamöterna med stor sannolikhet odetaljerade och rättfärdigad (Gaskarth 2020:23, Gustavsson 2002:109). Denna form av ansvarsutkrävande är problematisk, delvis för att cheferna sällan får en helhetsbild då informationsdelning sällan sker mellan avdelningar inom dessa myndigheter, eller för att den bristande information är avsiktligt för att skydda sig om vissa operationer skulle visa sig vara oetiska eller olagliga (Gustavsson 2002:110). Det kan också finnas en motvilja för Säkerhetspolisen sida att dela information till ledamöterna inom insynsrådet för att kan ses som säkerhetsrisker eller allmänt okunniga (Gaskarth 2020:21). Att insynsrådets handlingar inte är offentliga bidrar även till bilden att Säkerhetspolisens arbete är stängd för extern granskning och att organet är ett fasadarrangemang som ger legitimitet. Detta kan liknas vid ISC som är en

parlamentarisk kommitté med uppgift att granska underrättelsetjänsterna i Storbritannien där den enda informationen ges från cheferna inom dessa. Både Gaskarth (2020:23) och Gustavsson (2002:121) omnämner denna typ elitfokus som ytterst begränsad när det kommer vad ett sådant tillsynsorgan kan åstadkomma.

När det kommer till hur JO och JK finns det mycket som tyder på att deras granskning av Säkerhetspolisen inte är så särskilt effektivt. Statsrådet Lindblom (SOU 1989:18:30) skrev bland annat att *"Inga protokoll med rättsligt tveksamma beslut lyser JO eller JK i ögonen när de någon gång företar inspektion av SÄPO"*. Han menar dessutom att JO och JO inte tar sina uppdrag på fullt allvar och att de gärna inte befattar sig med SÄPO-frågor. I sin bok om tillsynen av Säkerhetspolisen påstår Lindblom även att en av justitieombudsmännen bekant för honom att *"det nog är lika bra att vi inte vet så mycket"* (Lindblom 1990:70). Dessa uttalanden gjordes i närhet till flera skandaler om åsiktsregistrering där JK och JO inte fann att fel gjorts. Till JO:s och JK:s försvar har de ytterst begränsande resurser när det kommer till personal samtidigt som deras kontrolluppdrag omfattar alla statliga myndigheter och där de flesta ärendena initieras av enskilda (JK 2023, JO 2020). Myndigheterna som granskas kan dessutom själva välja hur mycket vikt som ska fästas vid en erinran från JO och JK. Emellertid kan det sägas att myndigheterna i Sverige fäster stor vikt vid dessa beslut eftersom de offentliggörs (Gustavsson 2002:125). Enligt Gustavsson (2002:125) JO och JK i regel goda möjligheter att granska Säkerhetspolisen, vilket också kan styrkas av flera granskningar som gjorts de senaste åren. Under 2021 och 2022 kom JO att granska och erinra sig om att Säkerhetspolisens handläggningstider i utlänningsärenden var oacceptabla samt att de inte förbättrat sig under tiden mellan granskning och uppföljningen. Justitieombudsmannen Per Lennerbrant uttalade sig om att läget nu var allvarligt och att kraftiga åtgärder nu måste vidtas (JO, 2022).

Riksrevisionen är också ett tillsynsorgan med begränsade resurser sett till personal och uppdragets omfattning. Däremot kan riksrevisionen på beslut av riksrevisorn välja att utföra en effektivitetsrevision där myndigheten granskas under ett år. Av allt att döma är en sådan granskning djupgående och fokuserar på hur myndighetens hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Under våren 2023 inleddes en granskning av hela Säkerhetspolisens verksamhet (Riksrevisionen 2023). Granskningen genomförs på grund av att Säkerhetspolisen har växt som myndighet de senaste åren samt att de på grund av försämrat omvärldsläge, kriminalitet och ordningsstörningar fått en ännu viktigare roll. Riksrevisionen har goda möjligheter att granska Säkerhetspolisen eftersom de är den enda myndigheten som har mandat

att granska hela verksamheten (Johnsson, 2023). Även om effektivitetsgranskningarna är en typ av ”brandbekämpning” leder besluten till behandling i riksdagen samt att regeringen inom fyra månader måste redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller ska vidtas. Ärendet skickas då åter till riksdagen för behandling där motioner kan väckas (Riksrevisionen 2023). Det går därför att argumentera för att denna typ av brandbekämpning inte är relaterat till en specifik kris samt att riksrevisionen kommer få tillgång till full insyn av alla delar av Säkerhetspolisens verksamhet. Även om effektivitetsrevisioner inte sker ofta är det sannolikt den mest slagkraftiga formen av demokratiskt ansvarsutkrävande i Sverige då granskningen kommer diskuteras i både riksdag och regering i flera omgångar (Riksrevisionen 2023). Det är svårt att få en bild om de anställda på myndigheten besitter den kunskap som krävs för att kunna förstå hur Säkerhetspolisen bedriver sin verksamhet. Riksrevisionen har över 300 anställda vilket ökar sannolikheten för att det finns personal inom myndigheten med den tekniska bakgrunden för att förstå hur Säkerhetspolisen arbetar. Däremot indikerar denna effektivitetsrevision på att riksrevisionen misstänker någon form av ineffektivitet. Dels eftersom det nyligen uppdagats att två bröder som varit anställda inom bland annat Säkerhetspolisen anskaffat sig en stor mängd hemliga dokument som senare sålts till den ryska underrättelsetjänsten GRU (Frenker 2023). Kritik har även riktats mot Säkerhetspolisen för att de inte kunde stoppa Rakhmat Akilov från att begå terrordådet på Drottninggatan 2017, trots att de hade övervakat honom månader innan (Kari & Gunnarsson, 2018). Ingen större utredning eller kommission tillsattes för att utreda saken utan endast en enmans utredning genomfördes på beställningen av regeringen som kom fram till att Säkerhetspolisen inte kunde stoppat Akilov (Johansson, 2018). Dessa fall omnämns inte av riksrevisionen som anledningar för denna granskning, men spelar sannolikt är det en del i varför en granskning nu ska göras.

6.Slutsatser – Systemets styrkor och svagheter.

Det befintliga svenska systemet för tillsyn- och kontroll av Säkerhetspolisen kan sägas innehålla både svagheter och styrkor. Styrkorna i systemet kan härledas till hur tillsyns- och kontrollorganen är organisatoriskt strukturerade. Alla tillsynsorgan med undantag för Säkerhetspolisens insynsråd lever upp till Gustavssons princip om åtskillnad av styrnings – och kontrollfunktioner. Detta försäkrar att utredningar och granskningar kan genomföras på ett autonomt vis som säkerställer maktbalans inom organisationerna. En annan styrka med det svenska systemet är att det finns flera olika tillsynsorgan på flera nivåer i det svenska systemet.

Att ha tillsyns- och kontrollorgan innebär att dessa är ansvariga till olika styrningsfunktioner som är oberoende av varandra vilket också leder till autonomi med förankring till representanterna i riksdag och regeringen. Däremot reserverar jag mig mot det Gustavsson (2002:112) nämner i relation till sin andra princip om att kontrollfunktionerna på de olika nivåerna ska dela information med varandra. Ett rimligt antagande till att detta inte finns reglerat är att det är för riskabelt ur säkerhetshänsyn och att ett sådant arrangemang skulle bidra till en motvilja från Säkerhetspolisen att dela information om dess verksamhet till tillsyns- och kontrollorganen. En annan styrka i systemet är att det finns element av både brandbekämpning och polispatrullerande. SIN:s verksamhet utgör ett bra tillskott med stickprovskontroller som ämnar att regelbundet kontrollera användandet av hemlig dataavläsning. Mitt intryck är att JO, JK och Riksrevisionen har goda möjligheter att både reaktivt och genom initiativärenden granska Säkerhetspolisen men har i stort begränsade resurser när det kommer till personal och kunskap. De senaste årens granskningar från dessa myndigheter indikerar på att de idag utför fler kritiska granskningar av Säkerhetspolisen vilket också möjligtvis betyder att Säkerhetspolisen är mer villiga att dela information. En av de främsta styrkorna i systemet är riksrevisionens möjlighet till djupgående analys i form av effektivitetsrevisioner som kan leda till en dominoeffekt av granskningar från de andra tillsynsorganen. Dock sker dessa revisioner sällan och är inte en form av kontinuerlig insyn.

Analysen visar dock att flera av systemets svagheter grundas i begränsade resurser inom tillsynsorganen. Även om SIN är ett värdefullt tillskott för systemet i stort är myndighetens resurser begränsade när det kommer till personal och kompetens. SIN kan endast utföra ett relativt litet kontroll- och granskningsarbete sett till hur frekvent hemliga tvångsmedel används av de brottsbekämpande myndigheterna. Att ledamöterna i SIN och insynsrådet inte har den tekniska bakgrunden som krävs för att förstå denna typ av verksamheten är också en svaghet. Samtidigt säkerställer deras koppling till riksdagspartierna demokratiskt ansvarsutkrävande som istället kan ses som en styrka. Insynsrådet kan kritiseras för att vara ett verkningslöst kontrollorgan med alldeles för starka kopplingar till dess ordförande, säkerhetspolischefen. Mitt intryck utifrån det begränsade material som finns tillgängligt om insynsrådet är att det i regel inte tillför mycket till systemet samt att flera indicier pekar på att det är ett fasadarrangemang. Avslutningsvis pekar analysen på att det finns brister i det svenska systemet där förbättringar kan göras när det kommer till resurser och kompetens. Det finns också flera styrkor i systemet som är värda att bygga vidare på i form av det polispatrullerande arbetet som bedrivs av SIN och samt de djupgående effektivitetsrevisionerna utförda av riksrevisionen.

7. Referenser

Agrell, Wilhelm, 1998. *Konsten att gissa rätt*. 1a uppl. Lund: Studentlitteratur.

Agrell, Wilhelm, 2015. *Underrättelseanalysens metoder och problem*. 2 uppl. Malmö: Gleerups.

Bratt, Peter & Guillou Jan, 1973. Sveriges spionage. *Folket I Bild/Kulturfront*, 3 maj.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Towns, Ann – Wängnerud, Lena, 2017. *Metodpraktikan*. 5: uppl. Stockholm: Wolters Kluwer

Frenker, Clarence, 2023. Bevisningen som fällde bröderna i spionfallet. *SVT Nyheter*. 23 mars. Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/spiondomda-broderens-pengaforklaring-badrumrenovering> (Hämtad: 2023-05-10)

Gaskarth, Jamie, 2020. *Secrets and Spies – UK Intelligence Accountability after Iraq and Snowden*. Washington DC: Brookings Institution

Gerring, John, 2004. What is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*. 98(2), 341-354.

Granlund, John, 2022. Rättspolitiker reagerar på Säpo-avslöjande: ”Väldigt oroande”. *Aftonbladet*. 21 december. Tillgänglig på: <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/15qBdG/rattspolitiker-reagerar-pa-sapo-avslojande-oroande> (Hämtad: 2023-04-29)

Gustavsson, Jakob. 2002, “Hemliga tjänster och det öppna samhället”, i SOU 2002:95 Forskarrapporter till Säkerhetstjänstkommissionen.

Gummeson, Jonas, 2017. Säpo måste lägga korten på bordet om Akilov. *Svenska Dagbladet*. 20 april. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/a/BQjwl/sapo-maste-lagga-korten-pa-bordet-om-akilov> (Hämtad: 2023-05-15)

Gummesson, Jonas, 2016. V: Säpo måste förklara övervakning av Natomöte. *Svenska Dagbladet*. 6 maj. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/a/p6djX/v-sapo-maste-forklara-overvakning-av-natomote> (Hämtad: 2023-04-23)

Jerlerup, Torbjörn, 2013. Med terrorkontakter får man finna sig i Säpos övervakning. *SVT nyheter*. 26 juni. Tillgänglig på: <https://www.svt.se/opinion/med-terrorkontakter-far-man-finna-sig-i-sapos-overvakning> (Hämtad: 2023-04-24)

Johansson, Sara, 2023. Riksrevisionen inleder granskning av Säkerhetspolisens verksamhet. *Dagens Juridik*. 25 april. Tillgänglig på: <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/riksrevisionen-inleder-granskning-av-sakerhetspolisens-verksamhet/> (Hämtad: 2023-04-26)

Johnson, Loch K. 2005, "Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the United States" i Born, Hans -Johnson, Loch K. – Leigh, Ian (red.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington D.C: Potomac Books, Inc, 57-79.

Johnson, Loch K, "Accountability and America's Secret Foreign Policy: Keeping a Legislative Eye on the Central Intelligence Agency". *Foreign Policy Analysis*, vol 1 (2005), 100.

Justitieombudsmannen, 2023. *Om JO*. Tillgänglig på: <https://www.jo.se/om-jo/> (Hämtad: 2023-04-18)

Justitieombudsmannen, 2023. *Vilka kan JO granska*. Tillgänglig på: <https://www.jo.se/jo-anmalan/vilka-jo-kan-granska/> (Hämtad: 2023-05-19)

Justitieombudsmannen, 2022. *Dnr 3619*. Tillgänglig på: <https://www.jo.se/app/uploads/2023/03/Inspektionsprotokoll-3619-2022.pdf> (Hämtad: 2023-05-11)

Justitiekanslern, 2023. *Om JK*. Tillgänglig på: <https://www.jk.se/om-oss/> (Hämtad: 2023-04-18)

Jönsson, Oskar, 2018. Säkerhetspolisen frågades ut om IT-skandalen. *SVT*. 25 januari. Tillgänglig på: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sakerhetspolisen-fragas-ut-om-it-skandalen>

Kari, Anton & Gunnarsson, Katarina. 2018. Varför lyckades inte Säpo stoppa Akilov? *Sveriges Radio*. 31 januari Tillgänglig på: <https://sverigesradio.se/artikel/6875249> (Hämtad 22-11-24).

Leigh, Ian. 2005, "More closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences" i Born, Hans -Johnson, Loch K. – Leigh, Ian (red.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington D.C: Potomac Books, Inc, 3-12.

Lindblom, C, 1990. *Ett uppdrag*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Palm, T, 1999. *Några studier till T-kontorets historia*. 1 uppl. Stockholm: Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia.

Regeringen, 2023. *Myndigheter*. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/lattlast-information-om-regeringen-och-regeringskansliet/myndigheter/> (Hämtad: 2023-05-12)

Riksrevisionen, 2023. Om riksrevisionen. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen.html> (Hämtad: 2023-04-23).

Riksrevisionen, 2023. Riksrevisionens uppgifter. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/riksrevisionens-uppgifter.html> (Hämtad: 2023-04-23)

Riksrevisionen, 2023. *Så styrs riksrevisionen*. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/sa-styrs-riksrevisionen.html> (Hämtad: 2023-04-05)

Riksrevisionen, 2016. *Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter. En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*. Tillgänglig på: https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2dbd2/1518435509070/RiR_2016_2_SIN_inlaga_webb.pdf

Riksrevisionen, 2023. *Vad och vilka vi granskar*. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/riksrevisionens-uppgifter/vad-och-vilka-vi-granskar.html> (Hämtad: 2023-04-05)

Riksrevisionen, 2023. *Så granskar vi*. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/metoder.html> (Hämtad: 2023-04-22)

Riksrevisionen, 2023. *Effektivitetsrevision steg för steg*. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/metoder/effektivitetsrevision.html> (Hämtad: 2023-04-22)

Riksrevisionen, 2023. *Årlig revision steg för steg*. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/metoder/arlrig-revision.html> (Hämtad 2023-04-23)

Riksrevisionen, 2023. *Säkerhetspolisens verksamhet*. Tillgänglig på: <https://www.riksrevisionen.se/nu-granskas/inledda-granskningar/sakerhetspolisens-verksamhet.html> (Hämtad: 2023-05-02)

Riksrevisionen, 2023. *Revisionsberättelse för säkerhetspolisen 2022*. Tillgänglig på: https://www.riksrevisionen.se/download/18.c5c2a9318721e5d545697a/1679941377523/SAP_O_2022.pdf (Hämtad 2023-04-15)

Sejersted, Fredrik. 2005, ”Intelligence and Accountability in a State without Enemies: The Case of Norway” i Born, Hans -Johnson, Loch K. – Leigh, Ian (red.) *Who’s Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington D.C: Potomac Books, Inc, 119-145.

SOU 2002:92. Utredning av IB. *Det grå brödraskapet. En berättelse om IB*.

SOU 2002:95. Forskarrapporter till Säkerhetstjänstkommissionen. *Sjukhusaffären i Göteborg*.

SOU 1989:18. SÄPO-utredning. *Säkerhetspolisens arbetsmetoder*.

Säkerhetspolisen, 2023. *Styrning och uppföljning*. Tillgänglig på: <https://sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/styrning-och-uppfoljning.html> (Hämtad 2023-03-28)

Säkerhetspolisen, 2023. *Organisation*. Tillgänglig på: <https://sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/organisation.html> (Hämtad 2023-03-27)

Säkerhetspolisen, 2023. *Säkerhetspolisens uppdrag*. Tillgänglig på: <https://sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/sakerhetspolisens-uppdrag.html> (Hämtad 2023-04-05)

Säkerhetspolisen, 2023. Underrättelsearbete. Tillgänglig på: <https://www.sakerhetspolisen.se/verksamheten/underrattelsearbete.html> (Hämtad 2023-04-01)

Säkerhetspolisen, 2023. *Årsberättelse 2022–2023*. Tillgänglig på: <https://sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/publikationer/sakerhetspolisens-arsberattelse/sakerhetspolisen-2022-2023/sammanfattning/lagesbilden-som-pdf.html> (Hämtad 2023-04-08)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Om oss*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/om-oss/> (Hämtad: 2023-04-06)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Nämndens uppgifter*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/om-oss/namndens-uppgifter/> (Hämtad: 2023-04-06)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Registerkontrolldelegationen*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/om-oss/registerkontrolldelegationen/> (Hämtad: 2023-04-06)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Skyddsregistersdelegationen*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/om-oss/skyddsregistreringsdelegationen/> (Hämtad: 2023-04-06)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Nämndens kansli*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/om-oss/namndens-kansli/> (Hämtad: 2023-04-06)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Ledamöter*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/om-oss/ledamoter/> (Hämtad: 2023-04-15)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2023. *Årsredovisning 2022*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/wp-content/uploads/2023/02/Arsredovisning-2022.pdf> (Hämtad: 2023-04-14)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2022. *Årsredovisning 2021*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/wp-content/uploads/2022/03/Arsredovisning-2021-BESLUTAD-1.pdf> (Hämtad: 2023-04-21)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, 2021. *Årsredovisning 2020*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/wp-content/uploads/2021/02/Arsredovisning-2020.pdf> (Hämtad: 2023-04-22)

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, 2020. *Årsredovisning 2019*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/wp-content/uploads/2020/02/SIN-årsredovisning-2019.pdf> (Hämtad: 2023-04-22)

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, 2023. *Dnr 76–2021*. Tillgänglig på: <https://sakint.se/wp-content/uploads/2022/02/Dnr-76-2021-Uttalande-Inhamtning-av-uppgifter-om-elektronisk-kommunikation.pdf> (Hämtad: 2023-04-14)

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1 uppl. Malmö: Liber.

Justitiedepartementet, 2021. *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden*. Tillgänglig på: <https://www.sakint.se/wp-content/uploads/2021/01/Regleringsbrev2021.pdf> (Hämtad: 2023-05-10).

7.1 Lagar och förordningar

Förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets – och integritetsskyddsnamnden

Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Myndighetsförordning (2007:515)