

Tillsynsrapport 2013:8

# Inspektion av polismyndigheternas verksamhet med informatörer



Rikspolisstyrelsen





# Sammanfattning

En viktig del av polisens arbete med att förebygga och klara upp brott består i att hämta in upplysningar och information från informatörer och andra uppgiftslämnare. Detta gäller inte minst vid insatser mot organiserad eller på annat sätt kvalificerad brottslighet. Detaljerade regler för hur detta informationsinhämtande med informatörer ska ske finns från den 1 oktober 2007 i Rikspolisstyrelsens (RPS) föreskrifter och allmänna råd om användande av informatörer (RPSFS 2007:5), FAP 490-1, i fortsättningen kallad enbart FAP. I ett avseende gjordes en ändring den 1 mars 2009, RPSFS 2009:2. En reviderad version av FAP förväntas komma inom kort.

Enligt direktiven från RPS för denna inspektion är inriktningen bl.a. att undersöka polismyndigheternas anpassning till regelverket i FAP, deras organisation, ledning och styrning av verksamheten med informatörer samt dokumentation och resultat för verksamheten. En inspektion har därefter skett av Polismyndigheterna i Norrbotten och Skåne samt i Örebro län och i Östergötlands län.

Vid inspektionen har konstaterats en i allt väsentligt mycket god anpassning till de olika bestämmelserna i FAP och att verksamheten med informatörer håller hög kvalitet och bedrivs på ett effektivt och rättssäkert sätt.

En närmast genomgående iakttagelse är behovet av en bättre organisatorisk effektivitet för att kunna ta emot och föra vidare information till den yttre operativa polisverksamheten. I vissa fall har inspektionsgruppen kunnat konstatera att det finns behov av effektivare styrning och inriktning av informatörsinsatserna.

Endast i några avseenden har inspektionen lett till konkreta påpekanden och rekommendationer. Detta gäller t.ex. behovet av att i vissa fall stärka funktionen som myndighetsansvarig kontrollant (ansvarig för informatörsverksamheten vid en polismyndighet), nödvändigheten av att s.k. riskanalyser görs fortlöpande enligt vad som förutsätts i FAP samt att huvudregeln om polismäns beväpning i yttre tjänst tillämpas konsekvent även på hanterare. Beträffande hanterare och kontrollanter pekar inspektionsgruppen också på behovet av att genomgående införa förtroendearbetstid för att öka tillgängligheten och flexibiliteten.

Erfarenheterna av inspektionen har slutligen föranlett inspektionsgruppen att peka på behovet av centrala riktlinjer eller anvisningar beträffande hanterarnas loggar (dagböcker över olika händelser), riskanalyserna samt gallringen av olika handlingar i informatörsärenden.



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Genomförande .....	6
<b>2. Bakgrund m.m.</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Allmänt om myndigheternas organisation m.m.</b> ..	<b>8</b>
3.1 Polismyndigheten i Norrbotten.....	8
3.2 Polismyndigheten i Örebro län .....	8
3.3 Polismyndigheten i Östergötlands län.....	8
3.4 Polismyndigheten i Skåne .....	9
<b>4. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>10</b>
4.1 Allmänt .....	10
4.2 Organisation och ledning m.m. ....	10
4.3 Styrning av verksamheten .....	12
4.4 Åtgärder för att inhämtad information leder till operativa resultat .....	12
4.5 Samverkan.....	14
4.6 Hanteringen av tipspengar samt dokumentationen kring detta .....	14
4.7 Informatörsakter, aktförvaring m.m. ....	15
4.8 Riskanalyser .....	16
4.9 Värkning av informatör .....	16
4.10 Hanterarnas beväpning.....	17
4.11 Loggar .....	17
4.12 Arbetsmiljöfrågor beträffande hanterare m.fl. ....	18
4.13 Gallringar .....	18
4.14 Årliga granskningar .....	19
4.15 Vissa frågor kring informatörers förhållande till en förundersökning .....	19
<b>5. Rekommendationer</b> .....	<b>20</b>
<b>6. Bilaga</b> .....	<b>21</b>

# 1 Inledning

Sedan Rikspolisstyrelsen beslutat att under 2012 genomföra en inspektion av polismyndigheternas verksamhet med informatörer gavs direktiv den 10 april 2012, VLK-128-1697/12, för inspektionen enligt vad som framgår av punkterna 1-6, **bilaga 1**.

Enligt direktiven skulle alltså inspektionen avse myndigheternas anpassning till föreskrifterna och de allmänna råden i FAP, myndigheternas organisation, ledning och styrning av verksamheten med informatörer, särskilt hur verksamheten dokumenteras och redovisas samt att reglerna om beslutsordning och attestering iakttas. Även de resultat som uppnåtts med verksamheten, liksom de medel som betalats ut skulle redovisas samt personalresurser, kompetensförstärkning på området, arbetsmiljöfrågor samt användningen av metoder för riskanalyser.

## 1.1 Genomförande

Inspektionsgruppen har mellan den 18 september och den 21 november 2012 besökt polismyndigheterna i Norrbotten och Skåne samt Örebro län och Östergötlands län och där haft samtal med personer med kunskaper och insikter om informatörsverksamheten. Vidare har gruppen granskat myndigheternas tjänsteföreskrifter i ämnet, samt andra handlingar av betydelse för att bedöma verksamhetens kvalitet och innehåll.

Inspektionsgruppen har bestått av lagmannen Sten Falkner, verksjuristen Karina Hellrup, polisintendenten Johan Norrman och kriminalkommisarien Anders Åhlén.

## 2 Bakgrund m.m.

*Informatörer* är särskilda uppgiftslämnare som antas av polisen och används inom den polisiära verksamhet som ingår som en del i polisens kriminalunderrättelseverksamhet, Kut. Informatörerna kan få viss ersättning för sina insatser, s.k. tipspengar, som bestäms med utgångspunkt från en centralt utformad bedömningstabell. För varje informatör finns särskilt utsedda poliser, *hanterare*, som har hand bl.a. om de löpande kontakterna med informatörerna. Inom polismyndigheterna finns en eller flera *kontrollanter* för arbetsledning och kontroll av samt stöd åt bl.a. hanterarna och som också ska vidarebefordra informationen till en mottagande enhet inom myndigheten. På varje myndighet ska också finnas en *myndighetsansvarig* kontrollant med ett övergripande ansvar vad gäller bl.a. kontrollanternas verksamhet. Enligt en bestämmelse i FAP ska myndigheten dessutom utse en person som under länspolismästaren har det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhet med informatörer. För att skapa rutiner och kontrollmöjligheter finns bestämmelser i FAP, i förekommande fall kompletterade med tjänsteföreskrifter och andra myndighetsdokument, angående informatörsakterna, hanterarregister, hanterarnas och kontrollanternas förande av s.k. loggar, dvs. dagböcker över kontakter och andra åtgärder, samt förvaringen av sådana handlingar. I FAP finns också ett stort antal föreskrifter och allmänna råd angående bl.a. antagande av informatörer och utseende av hanterare och kontrollanter, risk- och lämplighetsbe-

dömningar samt rutinerna vid utbetalning av olika former av tipspengar. Beträffande tipspengar ska enligt vad som rekommenderas av Rikskriminalpolisens myndigheterna särskilt redovisa nyttoeffekten av informatörsarbetet i förhållande till nedlagda kostnader eller vad som brukar kallas Value for Money. Även förutsättningarna och formerna för avveckling av informatörer m.fl. anges i FAP liksom polismyndigheternas samverkan inom sex olika geografiska samverkansområden.

Informatörsverksamhetens historik och utveckling har närmare redovisats i en rapport i augusti 2006 från en granskning av användandet av informatörer i polisens kriminalunderrättelseverksamhet (dnr VKA-128-1419/05), s 8-17. I rapporten lades fram ett antal förslag som nu finns i FAP.

Vissa frågor med anknytning till informatörsverksamheten, bl.a. sekretesskyddet för informatörer, har behandlats, t.ex. i delbetänkandet (SOU 2003:74) Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen från Beredningen för rättsväsendets utveckling och senare i Insynsutredningens slutbetänkande (SOU 2010:14) Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Även Polismetodutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 2010:103) Särskilda spaningsmetoder något berört avgränsningen av området för informatörer i förhållande till s.k. infiltratorer.

# 3 Allmänt om myndigheternas organisation m.m.

## 3.1 Polismyndigheten i Norrbotten

Vid besöket sammanträffade inspektionsgruppen med operative chefen, även ställföreträdande myndighetschef, chefen för brottsutredande avdelningen, chefen för Kut, de två kontrollanterna, de båda hanterarna samt en tidigare hanterare.

Myndigheten har ett verksamhetsområde som innefattar fjorton kommuner uppdelade på fyra polisområden, med en sammanlagd folkmängd på drygt 250 000 personer. Myndigheten har sammanlagt 654 anställda varav 478 poliser. Efter ny organisation 2007 kom verksamheten med informatörer i dess nuvarande form i praktiken i gång 2010. Verksamheten utgår från FAP, en tjänsteföreskrift den 27 april 2012, nationella riktlinjer och egna målstyrningar. Myndigheten har en strategisk ledningsgrupp samt en operativ ledningsgrupp. Antalet informatörer vid myndigheten framgår av **bilaga 2 (hemlig)**. Informatörerna är samtliga över 20 år. Som myndighetsansvarig kontrollant fungerar operative chefen. De två kontrollanterna är i praktiken på deltid, eftersom de har sidouppgifter. Formellt är de två hanterarna på heltid men har dessutom hand om lokalt personsäkerhetsarbete och förhandlaruppdrag. Verksamheten styrs av en årlig inriktningsplan med möjlighet till tilläggsdirektiv under året efter beslut i den operativa ledningsgruppen. Hittills har den huvudsakliga inriktningen skett mot bl.a. narkotikabrott, vapenbrott samt tillgrepsbrott och ungdomsbrottslighet. Myndigheten har uttryckt behov av en ökad verksamhet med fler informatörer för nya inriktningar i olika delar av länet. Det finns inget organiserat informatörssamarbete med Norge eller Finland men det förekommer erfarenhetsutbyte med dessa länder och med Polismyndigheten i Västerbottens län.

## 3.2 Polismyndigheten i Örebro län

Sammanträffanden skedde med länspolismästaren, operative chefen, biträdande chefen för Kut, den

myndighetsansvarige kontrollanten, en kontrollant samt de fyra heltidshanterarna.

Myndigheten har sammanlagt omkring 700 anställda, varav omkring 590 poliser. Länet omfattar fyra polisområden. Myndigheten har en strategisk ledningsgrupp samt en operativ ledningsgrupp. Myndigheten har en tjänsteföreskrift den 7 december 2010. Den operative chefen och chefen för Kut deltar i den operativa ledningsgruppen och båda genomför månatliga möten, referensgruppsmöten, i enlighet med tjänsteföreskriften, punkten 3, tredje stycket. I den gruppen ingår även den myndighetsansvarige kontrollanten och kontrollanterna, vilket ger goda möjligheter till styrning och ledning av under rättelseinhämtningen. Förutom styrningen från referensgruppen har chefen för Kut en mera direkt styrning av verksamheten i sin chefsroll. Genom referensgruppen säkerställer man ledningens insyn i verksamheten. Sammanträffanden sker varje vecka mellan den myndighetsansvarige kontrollanten, kontrollanter och hanterare där olika frågor bl.a. lokala inriktningar av verksamheten diskuteras. Den myndighetsansvarige kontrollanten är gemensam med Polismyndigheten Dalarna. Det finns numera, sedan den 1 november 2012, två kontrollanter, båda på heltid och utan sidouppgifter. Fyra hanterare finns på heltid och numera tre på deltid. Antalet informatörer vid myndigheten framgår av **bilaga 2 (hemlig)**. Samtliga informatörer är över 20 år. Vidare finns en aktionsgrupp och ett regionalt underrättelsecentrum (RUC) inklusive en gemensam kriminalunderrättelse-tjänst inom samverkansområdet (SAMO-Kut) som också kan ge inriktningar för informatörsarbetet. Verksamheten är inriktad mot bl.a. narkotikabrott, tillgrepsbrott samt våld i relationer och våld utomhus.

## 3.3 Polismyndigheten i Östergötlands län

Sammanträffanden har skett med länspolismästaren, operative chefen, avgående chefen för Kut, den myndighetsansvarige kontrollanten, de två kontrol-



lanterna samt fyra hanterare.

Myndigheten, som efter en omorganisation 2011 är uppdelad på en operativ avdelning och en förvaltningsavdelning, omfattar tre polisområden, fem närpolisområden, och har sammanlagt omkring 1 050 anställda, varav omkring 770 poliser. Den biträdande operative chefen samt chefen för Kut deltar i den operativa ledningsgruppen. Kut får inhämtningsuppdrag och kan då använda informatörsverksamheten, som får sina uppdrag via Kut. Biträdande operative chefen har enligt tjänsteföreskriften den 7 juni 2011, det övergripande ansvaret för informatörsverksamheten. Den myndighetsansvarige kontrollanten är gemensam med polismyndigheterna i övriga två län, Södermanland och Jönköping, inom samverkansområde Öst. De båda kontrollanterna har heltidsbefattningar. Av de numera sex hanterarna är fyra på heltid och två på deltid, omkring 50 procent, och resten säkerhetsskyddsarbete. Kontrollanterna och hanterarna tjänstgör i de övriga två länen inom samverkansområdet efter särskilda beslut av den myndighetsansvarige kontrollanten med stöd av tjänsteföreskriften. Antalet informatörer vid myndigheten framgår av **bilaga 2 (hemlig)**. Samtliga informatörer är över 20 år. Informatörsverksamheten bedrivs enligt de nationella riktlinjerna och beslut i den operativa ledningsgruppen och är inriktad på bl.a. mängdbrott, vapen- och narkotikabrott samt ekonomisk brottslighet.

### 3.4 Polismyndigheten i Skåne

Sammanträffanden har skett med biträdande läns-polismästaren, chefen för länskriminalavdelningen, den tidigare myndighetsansvarige kontrollanten och tf myndighetsansvarige kontrollanten, samt från polisområde Malmö (POMA), chefen för Kut, de båda kontrollanterna samt en av hanterarna.

Myndigheten har fem polisområden, varav POMA är det största, och tre länsövergripande avdelningar. Sammanlagt finns omkring 3 600 anställda, varav omkring 2 600 är poliser. Enligt

tjänsteföreskriften den 13 juni 2008, har chefen för länskriminalavdelningen det övergripande ansvaret för informatörsverksamheten. Varje polisområde samt länskriminalavdelningen har egen verksamhet knuten till sin Kut. Dessa verksamheter, som leds av en kontrollant, bedrivs bl. a. utifrån de inriktningar som beslutas i respektive operativa ledningsgrupp. Verksamheten i ett polisområde kan även få inriktningar från länskriminalavdelningens operativa ledningsgrupp, ofta via den myndighetsansvarige kontrollanten. De nationella inriktningarna och specifika önskemålen från utredningssidan är också styrande. Den myndighetsansvarige kontrollanten är gemensam med polismyndigheterna i Kalmar län och Kronobergs län inom samverkansområdet SYDSAM medan Polismyndigheten i Blekinge län i nuläget står utanför.

Inom länet finns sex kontrollanter. De båda kontrollanterna vid POMA har heltidsbefattningar. Sammantaget i länet finns 19 hanterare på heltid, varav fyra inom POMA. Ytterligare tre hanterare, varav två kvinnor, ska anställas inom kort vid polisområdet. Kontrollanterna och hanterarna kan verka inom alla delar av länet och också inom samverkansområdet. Antalet informatörer vid myndigheten framgår av Samtliga informatörer är över 20 år. Informatörsverksamheten bedrivs enligt de nationella riktlinjerna och beslut i den operativa ledningsgruppen. Genomgående sker inriktningen mot mängdbrott men även mot vapen- och narkotikabrott. Även lokala inriktningar och prioriteringar har betydelse. Insatser har också gjorts mot grov brottslighet, även organiserad sådan, samt i förebyggande syfte, t.ex. vid större idrottsevenemang och vid demonstrationer. Man har också haft ett framgångsrikt samarbete med den Nationella värvargruppen vid Rikskriminalpolisen under våren 2012. Under 2011 genomfördes en intern granskning med anledning av vissa misstankar om brister i hanteringen vid ett polisområde, bl.a. av tipspengar. Den ledde till att förundersökningar inleddes i två fall men dessa lades sedan ned.

# 4 Iakttagelser och bedömningar

## 4.1 Allmänt

Ett allmänt och genomgående intryck från de fyra inspektionsbesöken är alltså att verksamheten håller hög kvalitet och bedrivs i överensstämmelse med vad som förutsätts i FAP och andra föreskrifter. Arbetet präglas av en målmedvetenhet och insikt om informatörsverksamhetens betydelse för polisens verksamhet. De personer vid polismyndigheterna som inspektionsgruppen samtalat med har visat mycket goda insikter och kunskaper om gällande bestämmelser. Några principiella felaktigheter i förhållande till FAP eller systemfel har inspektionen inte visat på. Från samtliga myndighetsledningar har uttalats att man är nöjd med resultaten från verksamheten.

Beträffande det konkreta informatörsarbetet vid de fyra myndigheterna har inte framkommit annat än att det rör sig om väl fungerande verksamheter som bedrivs i enlighet med FAP. Detta gäller t.ex. de myndighetsansvariga kontrollanternas, kontrollanternas samt hanterarnas uppgifter och olika roller samt ansvarsområden, 9-15 §§ FAP, hanteringen och utbetalningarna av tipspengar samt värvning och avveckling av informatörer, 27-30 och 32-33 §§. Det är alltså fråga om en mycket god anpassning till och tillämpning av regelverket, även om rutinerna inte alltid är helt likartade enligt vad som närmare framgår av följande avsnitt.

Även när det gäller rekrytering och utbildning av personal, 34-35 §§ FAP, följs regelverket och de som rekryteras till verksamheten planeras in på kommande utbildningar, även regionala och lokala sådana. En av kontrollanterna vid *Polismyndigheten i Norrbotten* hade dock ännu inte gått den centrala utbildningen. Vid *Polismyndigheten i Örebro län* anges i tjänsteföreskriften, punkten 8, att myndighetskontrollanten ansvarar för att en plan för att kompetensförsörjningen upprättas. Enligt uppgift finns dock inte en sådan plan.

Inspektionsgruppen har konstaterat att det övervägande antalet hanterare vid myndigheterna är män. Beträffande rekryteringen av hanterare vill inspek-

tionsgruppen tillägga att en jämnare könsfördelning allmänt sett kan vara att rekommendera, även på detta område. Enligt inspektionsgruppen finns säkerligen fördelar med en kvinna som hanterare när det är fråga om t.ex. möten och andra kontakter med kvinnliga informatörer. Inspektionsgruppen är dock medveten om de rekryteringssvårigheter som av olika skäl ibland finns.

## 4.2 Organisation och ledning m.m.

Av 3 § FAP följer att informatörsverksamheten ska utgöra en del av polismyndighetens kriminalunderrättelseverksamhet. Enligt 4 § första stycket FAP ska polismyndigheten utse den som under länspolismästaren ska ha det övergripande ansvaret för informatörsverksamheten vid myndigheten. I 8 § FAP anges vidare att användandet av informatörer ska ingå som ett led i polismyndighetens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet och inriktas för att tillgodose myndighetens planlagda underrättelsebehov.

Vid inspektionerna har genomgående framgått att det finns uttalade målsättningar och inriktningar för verksamheten utifrån myndigheternas behov och samlade resurser. Vissa frågor främst kring organisatoriska förhållanden, även om dessa inte är uttryckligen reglerade i FAP, leder dock inspektionsgruppen till att redovisa vissa iakttagelser och synpunkter enligt nedan.

### *Polismyndigheten i Norrbotten*

Enligt tjänsteföreskriften är länspolismästaren övergripande ansvarig för informatörsverksamheten i länet. Även om denne som myndighetschef givetvis är ytterst ansvarig även för den verksamheten strider detta formellt mot vad som anges i 4 § första stycket FAP. Eftersom operative chefen, även ställföreträdande myndighetschef, dessutom är myndighetsansvarig kontrollant bör myndigheten överväga om dessa båda funktioner ligger på en lämplig nivå med

hänsyn bl.a. till möjligheterna för högsta ledningen att utöva en kontroll av verksamheten. Om befattningen som myndighetsansvarig kontrollant skulle läggas ner på chefen för Kut krävs enligt 41 § FAP att det medges undantag eftersom denne inte är polisman, något som förutsätts enligt 2 § FAP.

Tjänsteföreskriften, som uppenbarligen tillkommit som en följd av inspektionen, innehåller ett antal grundläggande definitioner m.m., som redan finns i FAP och därför är onödiga. Tjänsteföreskriften bör därför arbetas om så att enbart myndighetens kompletterande bestämmelser förs in där. Beskrivningen på sidan 3 i tjänsteföreskriften, Nationellt informatörsregister (NIR), tycks vidare felaktigt utgå från att myndigheten själv ska föra ett informatörsregister, jämför 18-20 §§ FAP.

Verksamheten är för närvarande av liten omfattning men det finns alltså ambitioner att utvidga den mot aktuella och kommande problembilder. Trots den måttliga omfattningen tycks man ha uppnått goda resultat, t.ex. beträffande ungdomsbrotten. De förväntningar som uppenbarligen finns med planerade ökade inriktningar motsvaras för närvarande inte av de resurser som satts av för informatörsverksamheten. Med hänsyn till att både kontrollanterna och hanterarna t.ex. på olika sätt har ytterligare uppdrag finns risk för att framför allt hanteraruppgifterna inte kan bedrivas effektivt när det gäller t.ex. värvning av informatörer inom en rad områden och över en större geografisk yta. Det skulle t.o.m. kunna hävdas att situationen med alltför få hanterare och informatörer är eller i varje fall skulle kunna bli sådan att den inte helt stämmer överens med bestämmelsen i 8 § FAP om att inriktningen av verksamheten ska vara sådan att den tillgodoser myndighetens planlagda underrättelsebehov.

Även ur ett arbetsmiljöperspektiv kan befaras att belastningen kan komma att bli för stor för några av befattningshavarna med hänsyn till t.ex. kraven på tillgänglighet, jämför också det allmänna rådet i anslutning till 5 § FAP där utgångspunkten är att

befattningarna som kontrollant och hanterare bör inrättas som heltidstjänster.

Slutligen bör framhållas betydelsen av fortlöpande uppföljningar för att skapa underlag till beslut i den operativa ledningsgruppen om inriktning av verksamheten. Den uppföljning som sker i dag skulle behöva ske mera systematiskt för att få klarhet i t.ex. om en inriktning ska ändras. Sådana åtgärder liksom värvning av nya informatörer till förmån för en särskild inriktning kräver tid, planering och noggranna överväganden, inte minst med tanke på de stora geografiska avstånden i Norrbotten.

#### *Polismyndigheten i Örebro län*

Inspektionsgruppen noterar som goda exempel på åtgärder för att utveckla verksamheten det som anges i tjänsteföreskriften, dels om den tidigare nämnda referensgruppen, dels om den utvärdering som enligt punkten 10 årligen ska ske. Sådana utvärderingar sker, där även en redovisning av nyttoeffekten (Value for Money) görs, med jämförelser för året innan.

Organisationen för informatörsverksamheten behålls även under sommaren genom att man inte tar den personalen i anspråk, t.ex. för yttre tjänstgöring eller utredningsverksamhet. Ett förhållande som nu åtgärdats är att den myndighetsansvarige kontrollanten under vissa perioder agerade både som sådan och som kontrollant vid olika tillfällen. Enligt inspektionsgruppen bör det dock skapas en funktion motsvarande en biträdande myndighetsansvarig kontrollant för länen eller någon annan likvärdig lösning för att täcka in den tid när ordinarie myndighetsansvarig kontrollant har semester eller av annat skäl inte är tillgänglig.

#### *Polismyndigheten i Östergötlands län*

Informatörsverksamheten lyder formellt inte under Kut utan hör organisatoriskt till Narkotika- och underrättelseenheten, något som utgör en formell avvikelse från vad som anges i 3 § FAP. Samtidigt bör vägas in att även Kut hör till den enheten och att det framförts speciella

skäl för den ordningen, nämligen att Kut-chefen, när organisationen skapades, inte hade tillräckliga erfarenheter om informatörsverksamheten. Enligt uppgift kommer organisationen att ändras.

Möten hålls en gång i halvåret, där de ytterst ansvariga för informatörsverksamheterna i samverkansområde Öst diskuterar inriktningar av verksamheten. När det gäller lokala inriktningar av informatörsverksamheten har från ett håll framförts att det ibland kan vara svårt att få besked från myndighetsledningen angående t.ex. lokala satsningar. Sådana lokala styrningar och preciseringar bör enligt inspektionsgruppen uppfattning tas fram inom myndigheten.

Vid myndighetsansvarige kontrollantens frånavaro träder någon av de ytterst ansvariga, eller kontrollant, i samverkansområdet in. Enligt inspektionsgruppens mening motiverar situationen med samverkan mellan tre myndigheter både från effektivitetssynpunkt och arbetsmässigt även här att en funktion inrättas med en biträdande myndighetsansvarig kontrollant eller på något annat likvärdigt sätt för att säkerställa tillgängligheten.

#### *Polismyndigheten i Skåne*

Trots att funktionen myndighetsansvarig kontrollant är delvis gemensam inom SYDSAM finns ingen biträdande myndighetsansvarig kontrollant. Under 2011 genomfördes två analyser av informatörsverksamheten som ledde till förslag till olika förändringar, bl.a. att en tjänst som biträdande myndighetsansvarig kontrollant ska inrättas. Något beslut i den frågan har inte fattats. Inspektionsgruppen vill dock som sin mening uttala att en sådan befattning eller någon annan likvärdig lösning framstår som viktig både för den myndighetsansvarige kontrollantens arbetsituation och för att få en effektiv och tillgänglig verksamhet.

### 4.3 Styrning av verksamheten

Alla fyra inspekterade polismyndigheter har någon form av operativ ledningsgrupp eller flera operativa

ledningsgrupper, där i något fall någon från informatörsverksamheten eller chefen för Kut deltar. I olika grad förs diskussioner i ledningsgrupperna angående informatörsverksamheten.

Enligt inspektionsgruppens mening är informatörsverksamheten så betydelsefull att det bör finnas generella kunskaper om den hos myndighetsledningen och i den operativa ledningsgruppen för att verksamheten ska kunna användas fullt ut enligt myndigheternas inriktning, både nationella och regionala sådana. Olika arbetssätt och möjligheter bör enligt inspektionsgruppen diskuteras mera på alla nivåer av inblandade, dvs. från hanterare och uppåt. I annat fall finns risker för att användningen av informatörer blir händelsestyrd i alltför stor omfattning och inriktad enbart t.ex. mot grov brottslighet. Det är också viktigt att nya inriktningar eller direktiv från en operativ ledningsgrupp till informatörsverksamheten verkligen sprids vidare inom myndigheten, ett ansvar som i första hand vilar på chefen Kut.

### 4.4 Åtgärder för att inhämtad information leder till operativa resultat

En framgångsrik informatörsverksamhet förutsätter att den inhämtade informationen kommer ut till rätt mottagare så att operativa resurser kan använda sig av informationen. Närmast genomgående har från myndigheterna pekats på brister i detta avseende. Problemen har bestått framför allt i att resurser saknats för att vidta de operativa åtgärder, ofta av akut karaktär, som en inhämtad information kräver. Förutom den minskade polisiära effektiviteten som detta innebär har pekats på risk för bristande fortsatt engagemang och en uppgivenhet från personalen inom informatörsverksamheten om inte informationen används. Dessutom kan det uppstå en misstro från enskilda informatörer angående värdet att över huvud taget lämna information till Polisen.

Från *Polismyndigheten i Örebro län* har hänvisats till den yttre grupp som tidigare fanns och som orga-

nisatoriskt hörde till Kut och därmed kunde användas operativt för snabba åtgärder. *Polismyndigheten i Östergötlands län*, där chefen för Kut är tillgänglig per telefon även utanför kontorstid och kan underlättas i akuta fall, har också fört fram behovet av en sådan yttre grupp nära kopplad till Kut för att kunna hantera akut information. *Polismyndigheten i Skåne* har däremot inte angett några större svårigheter när det gäller att genomföra operativa insatser utifrån lämnad information. Det har dock angetts att det i mindre polisområden inte alltid är möjligt att agera operativt på all information. Som exempel på åtgärder som gör det möjligt att ta emot information och agera operativt har hänvisats till systemet med en kontrollant i beredskap, som alltid finns tillgänglig och att det ofta finns god tillgång till yttre resurser, t.ex. BRAVO-gruppen (tolv poliser som arbetar länsövergripande åt länskriminalavdelningen), gatulangningsgruppen i POMA och olika spaningsgrupper.

När det gäller att skapa organisatoriska förutsättningar för att på ett effektivt sätt kunna utnyttja information anges, 8 § andra stycket FAP, att både kontrollanter och hanterare måste kunna kontaktas utan oskäligt dröjsmål. Detta tillgänglighetskrav har vid de inspekterade myndigheterna lösts genom att de har s.k. förtroendearbetstid med funktionstillägg eller löneförstärkning på annat sätt, samt att kontrollanter respektive hanterare ofta har ett gemensamt ansvar för tillgängligheten under semestrar och utanför arbetstid. Dessutom kan en hanterare tillfälligt tjänstgöra som kontrollant, jämför 5 § tredje stycket FAP. Mot detta står att chefen Kut inte har samma krav på tillgänglighet, vilket gör att kontrollanten inte alltid kan vidarebefordra informationen till Kut och att operativa insatser därmed riskerar att utebli.

Ett annat förhållande som kan minska möjligheten till operativa framgångar utifrån inhämtad information är bestämmelsen i 11 § andra stycket FAP om att kontrollanten ska bedöma värdet av inkommen information och vidarebefordra informationen till berörd enhet inom polismyndigheten, oftast Kut.

Regeln framstår för akuta fall som onödigt formaliserad och bör enligt inspektionsgruppens mening lösas så att en kontrollant, när förhållandena kräver skyndsamma åtgärder, direkt kan ta de kontakter som krävs för att operativa insatser snabbt ska kunna sättas in. Förslaget förutsätter att den angivna bestämmelsen i FAP ändras.

Beträffande s.k. mängdbrott finns genomgående relativt stora resurser för den inre Kut-verksamheten med förutsättningar att kunna hantera inkommen information. Ofta saknas dock tillräckliga yttre resurser för omedelbara insatser, inte minst under icke kontorstid. Även om det finns yttre personal, i t.ex. narkotikagrupperna, som ofta kan nå bra resultat, är det en brist att det inte är angivet vilken yttre personal som ska åtgärda information mot en viss inriktning. Ytterst kan detta ses som en bristande anpassning för att uppnå effektivitet. Ett system med tillräckliga personalresurser för att informatörsverksamheten ska kunna få avsättning i form av operativa åtgärder måste finnas. Polismyndigheterna bör i sammanhanget överväga om det finns fördelar med att knyta en sådan yttre enhet till Kut. Det skapas då möjligheter att vidta akuta operativa insatser, men även vissa mera begränsade spaningsuppdrag. Denna lösning förutsätter en tydlig ledning, där nytta och uppdrag är tydligt för övriga i organisationen.

Som en ytterligare åtgärd för att göra samarbetet mellan informatörsverksamheten och övriga delar av polismyndigheten effektivare har från hanterare vid *Polismyndigheten i Örebro län* pekats på möjligheten att även hanterarna inkluderas i den sändlista som används för att genom SMS informera om inträffade grövre brott eller större händelser. Från hanterare vid *Polismyndigheten i Östergötlands län* har framförts önskemål om en tillämpning av den s.k. Roslagsmodellen, som bl.a. innebär att kontrollanterna och därmed också hanterarna får besked angående på vilket sätt den lämnade informationen har hanterats. Denna modell har från Polismyndigheten i Skåne ansetts passa mindre bra för större myndigheter.

Inspektionsgruppen saknar tillräckligt underlag för att ha någon klar uppfattning i nämnda frågor men vill rekommendera myndigheterna att överväga och pröva olika möjligheter som kan skapa positiva effekter för verksamheten.

#### 4.5 Samverkan

Enligt 7 § FAP ska polismyndigheterna samverka inom ramen för underrättelseprocessen inom det primära samverkansområdet. Den närmare innebörden av hur denna samverkan ska bedrivas framgår inte.

Den samverkan som *Polismyndigheten i Norrbotten* har med Polismyndigheten i Västerbotten gäller enbart erfarenhetsutbyten. En samverkan mellan myndigheterna inom samverkansområdet av det slag som rimligen förutsätts i FAP bör enligt inspektionsgruppens mening kunna utvecklas och fördjupas. I en kommande utveckling av en sådan samverkan bör även frågan om en gemensam myndighetsansvarig kontrollant och delat kontrollantansvar övervägas, särskilt med hänsyn till den begränsade verksamhet som hittills finns i Norrbotten.

För *Polismyndigheten i Örebro län* förefaller det enligt inspektionsgruppens mening naturligt att det skapas förutsättningar för en samverkan även med Polismyndigheten i Värmland.

Vid *Polismyndigheten i Östergötlands län* sker samverkan inom hela samverkansområdet, vilket med det nyligen införda systemet med gemensam myndighetsansvarig kontrollant samt gemensamma kontrollanter och hanterare som kan verka i hela området förefaller ge de tre myndigheterna stor kapacitet. Kontrollanterna inom samverkansområdet avlastar varandra genom ett delat ansvar för ärenden utom kontorstid. På sikt bör också gemensamma rutiner kunna införas.

Vid *Polismyndigheten i Skåne* sker samverkan inom samverkansområdet men Polismyndigheten i Blekinge län omfattas ännu inte av det särskilda samverkansavtal som finns men ska enligt uppgift snart vara

med. Polismyndigheten har också samverkan med bl.a. polisen i Danmark samt med Tullen, Säkerhetspolisen och Kriminalvården.

Inspektionsgruppen vill, närmast som en självklarhet, tillägga att det är viktigt att utnyttja de fördelar som en effektiv och genomtänkt samverkan i olika avseenden kan ge.

#### 4.6 Hanteringen av tipspengar samt dokumentationen kring detta

Av genomgångna handlingar angående hanteringen av utbetalningar av tipspengar och iakttagelser i övrigt har framgått att rutinerna kring utbetalningarna, beslutsnivåerna, attesteringarna och övrig dokumentation kring betalningarna vid de inspekterade myndigheterna har skett i enlighet med bestämmelserna i 25 - 30 §§ FAP. Vissa kompletterande rutiner för den praktiska hanteringen av tipspengar, bl.a. hur bokföring ska ske, beskrivs i en PM den 13 april 2012 från Rikskriminalpolisen.

Dokumentationen vid *Polismyndigheterna i Örebro län, Östergötlands län* samt *Skåne* måste betecknas som allt igenom föredömlig.

Beträffande *Polismyndigheten i Norrbotten* konstaterades att sättet att bokföra utbetalningar av tipspengar avviker i vissa hänseenden från de rutiner som närmare framgår av den nyssnämnda PM från Rikskriminalpolisen. Avvikelserna är dock sådana att de lämpligen bör åtgärdas genom den kontakt som etablerats mellan polismyndigheten och Rikskriminalpolisens representant i inspektionsgruppen. I myndighetens tjänsteföreskrift förekommer vidare en felaktig terminologi bl.a. genom att ”gratifikation” används i stället för ”tipspengar” som samlingsnamn för ersättningar till informatörer, tjänsteföreskriften s 3, Avdelning II. Av FAP framgår att både gratifikationer och omkostnadsersättningar ingår i begreppet tipspengar. De olika beslutsnivåerna för utbetalning av ersättningar enligt tjänsteföreskriften, s 4, ”Beslut”, framstår inte som helt nödvändiga med

tanke på verksamhetens nuvarande ringa omfattning men ger inte anledning till ytterligare synpunkter.

För *Polismyndigheten i Östergötlands län* konstaterar inspektionsgruppen att vad som anges i tjänsteföreskriften om att kontrollant får besluta om gratifikation och omkostnadsersättning I upp till 5 000 kr framstår som rimlig avseende omkostnadsersättningen med hänsyn till omfattningen av utbetalningarna. Däremot bör kunna övervägas att beslut angående samtliga gratifikationer ska kunna fattas av den ytterst ansvarige med hänsyn till det måttliga antalet utbetalningar.

Vid inspektionen och samtal med berörd befattningshavare vid myndigheten har framkommit att ersättning i vissa fall har betalats ut till en person som inte var registrerad informatör men som var avsedd att bli det. Medan det i 26 § FAP anges att tipspengar endast får betalas ut inom ramen för informatörsverksamheten anges samtidigt i 2 § att till informatörsverksamhet räknas, utöver att hämta in information från en informatör, även värvning av en informatör. Detta skulle kunna hävdas vara en motsägelse som enligt uppgift kommer att försvinna genom den kommande versionen av FAP.

#### *Tidpunkten för betalning*

I FAP anges inte närmare när tipspengar ska betalas. Vid inspektionen har framkommit att tillämpningen varierar mellan myndigheterna när det gäller t.ex. om man ska avvakta med utbetalningar tills en dom, där informationen haft betydelse, vunnit laga kraft. I övervägande delen av fallen betalas ersättning ut så snart det kan bedömas att informationen är relevant, t.ex. genom att den lett till olika beslag. Inspektionsgruppen vill peka på att både Europols och Rikskriminalpolisens rekommendation är att gratifikationer bör betalas ut så snart det är möjligt med hänsyn till betydelsen av lämnad information, främst för att minska onödiga spänningar mellan informatörer och Polisen samt att uppmuntra informatörer till nya insatser och undvika irritation över sena utbe-

talningar. Enligt inspektionsgruppens mening är det angeläget med en samsyn mellan myndigheterna i den frågan enligt vad som nu angetts.

#### *Ersättningsnivåer m.m.*

Av 25 § FAP framgår närmare de olika ersättningsformerna för tipspengar, alltså intern och extern gratifikation samt omkostnadsersättning I och II. I 30 § FAP anges att till grund för bestämmandet av ersättningar ska ligga den modell med tillhörande blanketter för bedömningsunderlag som Rikskriminalpolisen utarbetat. Det bör nämnas att utbetalningar av telefonkostnader till en informatör i form av omkostnadsersättning I eller II enligt uppgift är avsedd att förenklas i den kommande versionen av FAP.

Utbetalda belopp som tipspengar för respektive myndighet m.m. framgår av **bilaga 2 (hemlig)**.

#### 4.7 Informatörsakter, aktförvaring m.m.

Enligt 16 § FAP ska en informatörsakt upprättas för varje informatör och kontrollanten ansvarar för att akten förs och att den förvaras i ett säkerhetsskåp. I 17 § FAP anges att varje hanterare ska registreras i ett hanterarregister, som också ska förvaras i ett säkerhetsskåp. Den myndighetsansvarige kontrollanten ansvarar för detta.

Det konstaterades att det vid varje inspekterad myndighet rådde god ordning och full överensstämmelse med FAP vad gäller innehållet i informatörsakterna, hanterarregistren och förvaringen av dessa.

För *Polismyndigheten i Östergötland läns* del konstaterades att säkerhetsskåpen som innehöll informatörsakter m.m. fanns i samma rum som säkerhetsskåp för andra enheter. Detta kan ses som en mindre lämplig placering, något som man på myndigheten också är medveten om. Vid *Polismyndigheten i Skåne* var rummet med säkerhetsskåp larmat.

När det gäller dokumentationen har en särskild fråga uppkommit om hur kopplingen mellan informatörernas kodnamn och deras rätta identitet ska

hanteras för att skyddas på säkraste sätt. Medan *Polismyndigheterna i Örebro län* och *Östergötlands län* förvarar dessa uppgifter tillsammans i en och samma pärm, har *Polismyndigheten i Norrbotten* ett system där uppgifterna finns i slutna kuvert. Även vid *Polismyndigheten i Skåne* förekommer ett system med slutna kuvert.

Inspektionsgruppens uppfattning är att metoden med slutna kuvert eller någon annan likvärdig åtgärd är att föredra eftersom risken minskar för att obehöriga kan komma åt uppgifterna, t.ex. om en dörr till ett säkerhetsskåp av misstag skulle lämnas öppen.

#### 4.8 Riskanalyser

Riskanalyser ska enligt FAP genomföras av myndighetskontrollanten inför antagande av informatör, 9 §, av kontrollant vid behov, 11 §, då det påkallas för att förebygga eller motarbeta risker som kan uppkomma i informatörsverksamheten, 23 §, samt inför utbetalning av omkostnadsersättning II, 25 §. Av 23 § framgår vidare att en riskanalys ska ske utifrån en modell som utarbetats av Rikskriminalpolisen.

När det gäller riskanalyser inför utbetalning av omkostnadsersättning II vill inspektionsgruppen som sin mening uttala att sådana ska ske redan i samband med själva beslutet om ersättning och inte t.ex. först när utbetalning i praktiken ska ske.

Vid *Polismyndigheten i Norrbotten* gör kontrollanten på särskild blankett skriftlig riskanalys, dock endast inför registrering av informatör. Inspektionsgruppen vill framhålla att det är viktigt att en riskanalys görs i den omfattning som följer av FAP både för att kunna undvika farliga situationer eller för att i efterhand, efter t.ex. en inträffad händelse, kunna hänvisa till att en riskbedömning gjorts.

Vid *Polismyndigheten i Örebro län* granskades ett flertal korrekta skriftliga riskanalyser som gjorts inför registrering av informatör, vid omkostnadsersättning II och vid några andra situationer.

Vid *Polismyndigheten i Östergötlands län* förekom bra dokumenterade riskanalyser. Från myndigheten efterlystes klara beskrivningar angående vad en riskanalys ska innehålla.

Även vid *Polismyndigheten i Skåne* var riskanalyserna föredömliga genom sitt koncentrerade innehåll. En ny riskanalys beträffande varje informatör sker enligt uppgift regelmässigt dessutom vartannat år, jämför 23 § FAP.

Inspektionsgruppen anser att det i och för sig finns anledning att skapa centrala riktlinjer för vad en riskanalys närmare ska innehålla. I detta sammanhang kan dock hänvisas till dokumentet ”Strukturerad riskanalys” som utarbetats vid Rikskriminalpolisen och som finns i *Browsersn1*, jämför 24 § FAP. Dokumentet, som upprättats 2005, beskriver de olika moment och hänsynstaganden som en riskanalys ska bygga på men bör omarbetas så att det blir tydligare och enklare hur en riskanalys ska utformas.

#### 4.9 Värkning av informatör

Av 32 § FAP, som också hänvisar till 15 §, framgår tillvägagångssättet vid värkning av informatör.

Inspektionen har gett ett genomgående intryck av att värkningarna i alla avseenden följer bestämmelserna i FAP, t.ex. att det för den som ska värvas klart anges att det är Polisen som tar emot informationen, jämför 32 § FAP. Ingen av myndigheterna hade informatörer under 20 år, jämför 15 §.

Det kan noteras att *Polismyndigheten i Örebro län* i tjänsteföreskriften, avsnitt 5, andra stycket, som en kompletterande bestämmelse har att en anställd vid polisen som har en möjlig informatör ska anmäla det till kontrollant. Enligt uppgift har den bestämmelsen i några fall haft betydelse. *Polismyndigheten i Skåne* har en liknande bestämmelse i sin tjänsteföreskrift, avsnitt 3, fjärde stycket, och det har uppgetts att frå-

1 Ett datastöd för informatörsverksamhet som nås via polisens IT-system Intrapolis.



gan om att ge en uppgiftslämnare informatörstatus kommer upp i olika sammanhang.

#### 4.10 Hanterarnas beväpning

Av 11 § FAP Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens skjutvapen 104:2 (RPSFS 2012:14) framgår att polisman i yttre tjänst ska bära tjänstevapen och att myndigheten får, om det föreligger särskilda skäl, besluta om undantag från detta.

Vid inspektionen har framkommit att hanterarna vid *Polismyndigheten i Norrbotten* alltid är obehäpnade och att detsamma vanligen gäller *Polismyndigheten i Örebro län*, där hanterarna kan vara behäpnade sedan en riskbedömning har gjorts. Enligt punkten 9 i tjänsteföreskriften beslutar den operative chefen i sådana frågor. Vid *Polismyndigheten i Östergötlands län* är man i princip obehäpnad men undantag görs för speciella situationer. För *Polismyndigheten i Skåne* gäller att hanterarna regelmässigt är behäpnade men att tillfälliga avvikelser kan beslutas av chefen för länskriminalavdelningen med rätt att delegera till kontrollant. Det har upplysts att sådana beslut, som är muntliga, är mycket sällsynta.

Huvudregeln är alltså att verksamhet i yttre tjänst kräver att polismannen bär vapen och detta gäller även t.ex. hanterare. Även om förhållandena allmänt sett är annorlunda vid polisiära ingripanden går inte att utesluta att det kan uppstå hotfulla eller farliga situationer för hanterare i sin egenskap av polisman. Det är därför enligt inspektionsgruppens uppfattning nödvändigt att frågan om hanterarnas beväpning bedöms enhetligt inom myndigheterna och med den restriktivitet som huvudregeln förutsätter.

#### 4.11 Loggar

Med logg förstås enligt 2 § FAP dagbok, journal eller dylikt. Av andra bestämmelser i FAP framgår att logg ska föras av *hanterare* över samtliga kontakter med en informatör och med andra källor eller objekt

för målsökning, 10 §, av *kontrollant* över sina kontakter med hanterare och informatörer, 11 §. I övrigt finns närmare bestämmelser i 15 § om *hanterares* förande av logg vid möten m.m. med informatör.

Vid inspektionen har konstaterats att loggarna vid samtliga myndigheter förts på ett i allt väsentligt korrekt sätt men att det förekommer skillnader angående hur detaljerade loggarna är. Det har från hanterare förts fram att skrivandet av loggar, vare sig det sker direkt i dataprogrammet Word, eller förs för hand och sedan till Word eller i något Excelprogram, är tidsödande. Det har också framförts tanken på någon form av digitalt formulär som skulle underlätta loggskrivandet. Från ett håll har föreslagits att även den myndighetsansvarige kontrollanten skulle vara skyldig att föra logg.

Vid *Polismyndigheten i Skåne* var kontrollanternas loggar utformade så att de innehöll minimal text med rutor och andra utrymmen för olika formella uppgifter. Från myndigheten framfördes önskemål om en ökad tillgänglighet beträffande loggarna enligt en dansk modell som innebär att loggarna ska kunna nås av behöriga personer inom ramen för ett gemensamt datasystem.

Inspektionsgruppen har förståelse för de framförda synpunkterna angående behovet av närmare riktlinjer för hur loggar ska utformas. Det bör anmärkas att i den myndighetsansvarige kontrollantens ansvar för att kontrollanter och hanterare för logg på föreskrivet sätt, 12 § FAP, bör anses kunna ingå att se till att loggarna också förs på ett rationellt och tidsbesparande sätt. Detta skulle rimligen innebära tidsbesparingar för dem som skriver och ska läsa loggarna och vid en efterföljande kontroll. Inspektionsgruppen vill i sammanhanget peka på att Rikskriminalpolisen 2011 tog fram ett dokument, kallad idémall, med tankar på ett system med nationell och enhetlig digital loggföring. Dokumentet bör beredas för överväganden och eventuellt beslut.

Vid inspektionen har uppmärksamats att hanterarna förvarar sina loggar på olika sätt, något som

hänger nära samman främst med var hanterarna påbörjar och avslutar sina arbetspass. En säker förvaring av hanterarnas loggar, t.ex. i säkerhetsskåp eller på annat sätt, är en fråga som varje myndighet närmare måste överväga, jämför 10 § andra stycket FAP.

#### 4.12 Arbetsmiljöfrågor beträffande hanterare m.fl.

Hanterarna vid de fyra polismyndigheterna har genomgående uttryckt stor belåtenhet med arbetsuppgifterna, som de beskrivit som stimulerande med stor frihet och utan direkta hotbilder. Säkerhetstänkandet innebär bl.a. att två hanterare regelmässigt är med vid möten med informatör och att sådana möten nästan alltid sker i civila polisbilar där särskilda åtgärder vidtas på olika sätt för att mötena inte ska kunna upptäckas. Beträffande säkerhetsfrågor i övrigt hänvisas till avsnitt 4.8 angående betydelsen av riskanalyser, avsnitt 4.10 angående hanterarnas beväpning, avsnitt 4.11 angående förvaringen av loggar. Det är också viktigt att kontrollant och hanterare har kontakt med varandra inte endast före utan också efter ett möte mellan hanterare och informatör, något som också sker genomgående enligt vad som framkommit vid inspektionen. Detta bör dock uttryckligen anges i FAP.

Beträffande arbetsmiljöfrågorna i övrigt vill inspektionsgruppen påminna om att det formella arbetsmiljöansvaret ligger på chefen för Kut även om hanterarna i praktiken har mest kontakt med kontrollant. Det har vid inspektionen framkommit att kontakterna mellan kontrollanter och hanterare är täta och fungerar genomgående väl. Detsamma gäller också de uppföljande samtal som sker mellan kontrollant och hanterare samt kvalificerade arbetsmiljösamtal, s.k. monitorering.

När det gäller själva anställningsförhållandet vill inspektionsgruppen beträffande arbetstiden som sin mening framhålla att ett flexibelt system där hante-

rarna och kontrollanterna kan vara tillgängliga på det sätt som anges i 8 § andra stycket FAP förutsätter att ett system med s.k. förtroendearbetstid genomförs konsekvent.

En fråga som tidigare varit aktuell i vissa sammanhang är om det finns anledning att närmare reglera informatörernas situation ur ett arbetsrättsligt perspektiv. Som inspektionsgruppen ser det är det dock fråga om så speciella förhållanden som inte rimligen bör föranleda några sådana åtgärder.

#### 4.13 Gallringar

I 10 § första stycket arkivlagen (1990:782) anges endast som en allmän utgångspunkt att allmänna handlingar får gallras. Några föreskrifter som tar sikte på nu aktuella frågor har inte utfärdats av Riksarkivet. I 2 kap 12 och 13 §§ polisdatalagen (2010:361), som i huvudsak gäller helt eller delvis automatiserade personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet, finns bestämmelser om bevarande och gallring av sådana personuppgifter. Polisdatalagen kompletteras med bestämmelser i polisdataförordningen (2010:1155) och i 19 § anges att Rikspolisstyrelsen får, efter samråd med Riksarkivet, meddela föreskrifter angående digital arkivering.

Vid inspektionen har på vissa myndigheter framkommit osäkerhet när det gäller gallringen av handlingar och det är tveksamt i vilken utsträckning gallring av handlingar sker i praktiken. Vid *Polismyndigheten i Östergötlands län* anges i avsnitt 5.2 i tjänsteföreskriften att uppgifterna i hanterarregistret ska bevaras till dess att direktiv om gallring utges av Riksarkivet och därför har ingen gallring skett. Bakgrunden har angetts vara en förfrågan från myndigheten till Riksarkivet. Vid inspektionsgruppens kontakt med Riksarkivet har det inte gått att få fram något närmare kring detta.

Varken i polisdatalagen eller i polisdataförordningen berörs närmare gallringen av handlingar som hör till informatörsärenden. Från RPS gjordes

den 10 juni 2007 en förfrågan, POA-171-3764/07, till Riksarkivet angående om man där avsåg att meddela föreskrifter om bevarande av uppgifter i det informatörsregister som Rikskriminalpolisen för (Nationellt informatörsregister). Det har upplysts att Riksarkivet meddelat att man inte avsåg att meddela sådana föreskrifter.

Vad som framkommit vid inspektionen pekar enligt inspektionsgruppens mening på att det finns behov av centrala och konkreta anvisningar angående gallringen, inte endast av det nationella informatörsregistret, utan även av andra handlingar av skiftande slag som rör informatörsverksamheten. Det gäller t.ex. informatörsakter, loggböcker, hanterarregister och handlingar kring utbetalningar av ersättningar.

#### 4.14 Årliga granskningar

I ett allmänt råd i FAP under ”Övrigt” anges att polismyndigheten årligen bör granska informatörsverksamheten.

Vid *Polismyndigheten i Norrbotten* har någon årlig granskning inte skett medan *Polismyndigheten i Östergötlands län* senast genomförde en sådan i september 2012, där vissa påpekanden gjordes. Vid *Polismyndigheterna i Skåne* och i *Örebro län* har årliga granskningar skett.

Inspektionsgruppen vill framhålla att det självfaller är viktigt att det görs årliga interna granskningar för att rättssäkerhet och en god kvalitet på verksamheten ska kunna behållas.

#### 4.15 Vissa frågor kring informatörers förhållande till en förundersökning

I det allmänna råd som hör till 3 § FAP anges att informatörsverksamhetens knytning till kriminalunderrättelseverksamheten inte hindrar att en informatör kan anlitas för att inom ramen för en förundersökning få fram information om ett begånget brott.

I insynsutredningens tidigare nämnda slutbetänkande lämnades förslag som bl.a. skulle stärka skyddet för informatörer mot att bli röjda genom att de hördes som vittnen vid domstol. Utredningen föreslog ett s.k. frågeförbud angående sekretesskyddade uppgifter som skulle kunna avslöja en informatörs identitet. Mot detta sekretesskydd står dock den misstänktes rätt att ta del av allt material som har betydelse för åtalsfrågan eller för sitt försvar, vilket gör att förslaget om ett frågeförbud försetts med ett antal undantag.

Vid kontakter med åklagare i de fyra inspekterade länen har framkommit att frågan om informatörer förekommit i något skede av brottsutredningen i praktiken mycket sällan blir aktuell. Situationen har närmast undantagslöst angetts vara att en informatörs uppgifter inte kommer att ha någon betydelse för själva förundersökningen, åtalsbeslutet eller rättegången. Från polismyndigheten i Östergötlands län har upplysts att man inte utnyttjar en informatör sedan förundersökning inletts för att undvika att dennes identitet skulle avslöjas medan förhållandena kan variera hos övriga myndigheter. Från åklagarhåll har uppgetts att det har förekommit fall att en informatörs identitet har avslöjats när informatören själv blivit misstänkt för brott och då lämnat den uppgiften. I andra fall får åklagaren sällan reda på om en informatör medverkat i något inledande skede och har egentligen inte heller något intresse av detta.

Inspektionsgruppen har inga synpunkter i denna fråga men vill peka på bestämmelsen i 29 § andra stycket FAP om att ersättning till en informatör inte ska betalas om denne kan misstänkas för brott eller bedöms komma att avge ett avgörande vittnesmål i det aktuella ärendet.

## 5 Rekommendationer

Utöver de iakttagelser som i föregående avsnitt framförts beträffande varje myndighet har inspektionsgruppen följande generella rekommendationer.

### *Rikspolisstyrelsen bör*

- ◆ ändra 11 § andra stycket FAP så att en kontrollant, när förhållandena kräver särskild skyndsamhet, får vidarebefordra information till en operativ yttre enhet (avsnittet angående inhämtad information)
- ◆ skapa centrala riktlinjer för vad en riskanalys ska innehålla (avsnittet om riskanalyser)
- ◆ se till att ett enhetligt system för förandet av loggar skapas (avsnittet om loggar)
- ◆ ändra i FAP så att kontrollant och hanterare ska ha kontakt även efter ett möte mellan hanterare och informatör (avsnittet om arbetsmiljöfrågor)
- ◆ utfärda närmare anvisningar för gallring av handlingar som hör till informatörsverksamheten (avsnittet om gallring)

### *Polismyndigheterna bör*

- ◆ pröva behovet av att förstärka funktionen myndighetsansvarig kontrollant, t.ex. genom att inrätta en funktion som biträdande myndighetsansvarig kontrollant eller liknande, när sådan inte finns (avsnittet om organisation och ledning)
- ◆ skapa tillräckliga organisatoriska förutsättningar för att vidarebefordrad information kan hanteras operativt inom rimlig tid (avsnittet om inhämtad information)
- ◆ se till att informatörernas identitet och kodnamn förvaras på ett säkert sätt (avsnittet om informatörsakter och aktförvaring)
- ◆ konsekvent tillämpa huvudregeln om polismäns beväpning även beträffande hanterare (avsnittet om hanterarnas beväpning)
- ◆ införa rutiner för en säker förvaring av hanterarnas loggar (avsnittet om loggar)
- ◆ genomföra ett system med förtroendearbets tid för kontrollanter och hanterare (avsnittet om arbetsmiljöfrågor för hanterare m.m.)

Slutligen konstaterar inspektionsgruppen att informatörsverksamheten har stor betydelse för polisiär verksamhet, men är i stora delar insynskyddad. Det bör därför ske återkommande, t.ex. vartannat år, nationella inspektioner i Rikspolisstyrelsens regi för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt gällande regler.

# 6 Bilaga



## Rikspolisstyrelsen

Verksledningskansliet, enheten för  
inspektionsverksamhet  
Bo Andersson  
Polismästare

### DIREKTIV

Datum

2012-04-10

Dariener (åberopas vid korresp)

VLK-128-1697/12

1 (4)

## Inspektion av polismyndigheternas verksamhet med informatörer

### 1. Bakgrund

Rikspolisstyrelsen (RPS) har beslutat att under 2012 genomföra en inspektion av polismyndigheternas verksamhet med informatörer.

Polisens underrättelsemodell (PUM) förutsätter att polisen inhämtar, bearbetar och analyserar information. Informationen ingår i beslutsunderlaget för den strategiska och operativa ledningen av polisverksamheten.

Inhämtande av information är grundläggande för all brottsbekämpande verksamhet. Under de senaste åren har Polisens verksamhet för att uppdaga brott kommit att bli alltmer beroende av att information inhämtas och sammanställs till underrättelser.

Polismyndigheterna använder därför bl.a. informatörer i allt större utsträckning.

För att kunna arbeta effektivt mot i första hand den organiserade kriminaliteten finns ett ständigt behov av att utveckla metoderna för inhämtning och bearbetning av information. Föreskrifter för verksamheten måste finnas, så att den bedrivs på ett rättssäkert sätt, och arbetsmetoderna ska vara anpassade till den rättsliga reglering som finns.

I takt med utvecklingen har också modeller för organisation av informatörsverksamheten och metoder för hur den ska bedrivas utvecklats och RPS har den 27 september 2007 fastställt föreskrifter och allmänna råd om användande av informatörer, FAP 490-1.

RIKSPOLISSTYRELSEN

2012-04-10

VLK-128-1697/12

## 2. Syftet med inspektionen

RPS verkar för att polismyndigheterna ska använda de arbetsmetoder som står till buds på ett rättsenligt och rättssäkert sätt. Det åligger RPS att följa samhällsutvecklingen och att utveckla polisverksamheten på ett sådant sätt att arbetet utförs i enlighet med gällande rätt.

Det är också angeläget att tillse att:

- Polisverksamheten bedrivs enligt de prioriteringar och riktlinjer som regering och riksdag har beslutat
- Polisarbetet håller hög kvalitet och bedrivs effektivt, särskilt inom frågor som rör den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet

## 3. Genomförande

Rikspolisstyrelsen uppdrar åt lagmannen Sten Falkner att leda en arbetsgrupp för att genomföra inspektionen.

Sten Falkner ska upprätta och till inspektionsenheten redovisa en plan för genomförandet senast 2012-04-25. Av planen ska framgå:

- Tidpunkt för upptaktsmöte med inspektionsenheten
- Inspektionsgruppens medlemmar
- Planering av arbetets gång (sammanträdesdagar, besök vid myndigheterna m.m.)
- Minst två avstämningsmöten med inspektionsenheten

## 4. Avgränsningar

Inspektionen berör Polismyndigheterna i

- Norrbottens län
- Skåne
- Örebro län
- Östergötlands län

## 5. Inriktningen av inspektionen

Inspektionen ska undersöka polismyndigheternas anpassning till föreskrifterna och de allmänna råden i FAP 490-1. Polismyndigheternas arbetsmetoder ska beskrivas i belysningen av de rättsliga förutsättningarna för verksamheten med informatörer.

I uppdraget ingår att undersöka organisation samt ledning och styrning av denna verksamhet.

Det är särskilt viktigt att uppmärksamma hur verksamheten dokumenteras och redovisas, samt att regler om beslutsordning och attestering iakttages. Inspektionen ska redovisa en sammanställning av de medel som har betalats ut från respektive myndighet.

Inspektionen ska också lämna en redogörelse för de resultat (direkta och indirekta) som har uppnåtts med denna verksamhet. Inom ramen för uppdraget kan inspektionsgruppen också lämna synpunkter på framtida arbetsmetoder och föreslå åtgärder för att förbättra verksamheten.

Inspektionen ska uppmärksamma hur behovet av personalresurser inventeras, vilka personalresurser som används samt hur Polisen planerar och genomför kompetensförstärkning på området. I samband härmed ska inspektionen beröra arbetsmiljöfrågor för anställda inom polisen som arbetar med informatörsverksamhet. Användningen av metoder för riskanalys ska belysas.

Inspektionen får också ta upp andra frågor av särskilt intresse för informatörsverksamheten.

## 6. Redovisning

Uppdraget skall vara slutfört senast den 2012-12-15.

## 7. Ekonomi

Kostnadsfördelning och kostnadsställe:

- Löneandel för arbetsgruppens medlemmar belastar respektive myndighet där de är anställda
- Rikspolisstyrelsen ansvarar för eventuella rese- och logikostnader i anslutning till utvärderingen
- Rikspolisstyrelsen ansvarar för övertidskostnader och andra merkostnader som kan uppstå med anledning av utvärderingen

Respektive myndighet internfakturerar Rikspolisstyrelsen för ovanstående kostnader.

Kostnadsstället är organisatorisk enhet 101 54, insats/projektкод 401 54 07 .

Beställning av resor och hotell görs via Carlsson/Wagon lit, 0770/330 330. Vid beställning uppges organisatorisk enhet 10154, efact id 01 Ingbre samt specifikationskod enligt ovan.

Varje beställning ska snarast redovisas via Group Wise till Rikspolisstyrelsen, Ingegerd Bredin.

## 8. Sekretess.

Slutrapporten kan komma att innehålla delar som omfattas av sekretess.

RIKSPOLISSTYRELSEN

2012-04-10

VLK-128-1697/12

### 9. Övrigt

Kontaktperson vid Rikspolisstyrelsen är polismästare Bo Andersson,  
010/563 34 17

RIKSPOLISSTYRELSEN



Carin Ewald



Bo Andersson









**Polisen**

---

**Utgivare**

Rikspolisstyrelsen

**Produktion**

Polisens verksamhetsstöd,  
Informationsenheten

**Beställning**

Rikspolisstyrelsen  
Kundcentrum, telefon 114 14

**Diariennr.**

VLK-128-1697/12

**Upplaga**

300 ex

**Tryck**

RPS Tryckeri, Stockholm, 2013

**Grafisk form**

Citat

**Foto**

Rikspolisstyrelsen

