

Underrättelsetjänsten

– en översyn

SOU 1999:37

Betänkande av Underrättelsekommittén

Ref k

Dec 50



Statens offentliga utredningar

1999:37

Försvarsdepartementet

Underrättelsetjänsten

– en översyn

Betänkande av Underrättelsekommittén
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Missiv

Till statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 19 december 1996 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning.

Till ledamöter av kommittén förordnades den 30 januari 1997 hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, ordförande, generaldirektören Kerstin Fredga och ambassadören Pär Kettis. Till experter förordnades samma dag biträdande utrikesrådet, numera ambassadören Anders Oljelund, f.d. generaldirektören Bengt Wallroth och numera expeditions- och rättschefen Ingvar Åkesson.

Sekreterare åt kommittén har varit kammarrättslagmannen Harald Dryselius.

Kommittén har antagit namnet 1996 års underrättelsekommitté (Fö 1996:08).

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Underrättelsetjänsten - en översyn. Kommittén har i betänkandet sökt beakta förhållanden fram till och med den 10 mars 1999.

Uppdraget är härmed fullgjort.

Stockholm i mars 1999

Johan Hirschfeldt

Kerstin Fredga

Pär Kettis

/Harald Dryselius

Innehåll

Missiv

Förkortningar - begreppsförklaringar.....	9
Sammanfattning.....	15
Författningsförslag.....	43

1	Inledning.....	49
1.1	Utredningsuppdraget.....	49
1.2	Utgångspunkter för utredningsarbetet.....	50
1.2.1	Förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen m.m., som har påverkat underrättelsetjänsten under senare år.....	50
1.2.2	Bakgrunden till utredningsarbetet.....	55
1.3	Utredningsarbetets bedrivande.....	59
2	Underrättelsetjänsten - en bakgrund.....	61
2.1	En historisk återblick.....	61
2.2	Allmänt om begreppet underrättelse-tjänst och om underrättelsetjänstens funktion, roll och uppgifter.....	64
2.3	Den militära underrättelsetjänsten enligt 1976 års riksdagsbeslut.....	70
2.3.1	Grundprinciper och uppgifter för underrättelsetjänsten....	70
2.3.2	Underrättelsetjänstens organisatoriska tillhörighet.....	74
2.3.3	Insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten.....	75
2.4	Den militära underrättelsetjänsten i Sverige under perioden från år 1976 till slutet av 1990-talet.....	77
2.4.1	Vissa förändringar av underrättelsetjänsten under åren 1976-1981	77

2.4.2	Underrättelsetjänstens organisation inom Försvarsmakten under tiden den 1 januari 1981- den 1 juli 1998..	79
2.4.3	Den nuvarande underrättelsetjänstens verksamhet och organisation.....	82
2.4.4	Särskilt om vissa myndigheter med underrättelseuppgifter.....	87
2.5	Regeringens roll i samband med underrättelsetjänsten..	114
2.5.1	Regeringens styrning av underrättelsetjänsten.....	114
2.5.2	Regeringens samordning av underrättelse-tjänsten och beredning av underrättelsefrågor	116
2.5.3	Regeringens insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten genom FUN	119
2.6	Andra länders underrättelsetjänst.....	122
2.6.1	Allmänt om utvecklingen.....	122
2.6.2	Underrättelseverksamhet mot Sverige.....	124
2.6.3	Samarbete mellan olika länders underrättelsetjänster....	125
2.6.4	Vissa främmande staters underrättelseorganisationer....	128
3	Utgångspunkter	163
4	Förändringsperspektiven för underrättelsetjänsten.....	169
4.1	Den svenska säkerhetspolitikens mål och inriktning.....	169
4.2	En ny säkerhetspolitisk situation.....	175
4.2.1	Omvärldsutvecklingen	175
4.2.2	Det framtida krigets karaktär	184
4.2.3	Nya hot och risker.....	188
4.3	Totalförsvarets förmåga till anpassning till det säkerhetspolitiska läget - utvecklingen till en ny försvarspolitik och dess berednings- och beslutsfaser....	192
4.4	De nya säkerhetspolitiska förutsättningar och underrättelsetjänsten.....	196
5	Det konstitutionella perspektivet och rättsstatens krav.....	203
5.1	Det konstitutionella systemet och underrättelsetjänsten.	204
5.2	Regeringens och riksdagens roll på området	205
5.3	Särskilt om de s.k. kommandomålen.....	207
5.4	Några slutsatser.....	208

6	Underrättelsetjänstens fyra grundprinciper.....	211
6.1	Inledning	212
6.2	Underrättelseverksamhetens förenlighet med statsmakternas intentioner.....	214
6.3	Den militära underrättelseverksamheten avser landets yttre säkerhet.....	217
6.4	Underrättelseverksamheten skall styras av landets egna behov.....	220
6.5	Högsta statsledningens ansvar för utlandssamarbetet....	222
6.6	Allmänna slutsatser.....	226
7	Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter.....	227
7.1	Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter i en kris- eller krigssituation.....	228
7.2	Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter i fred....	231
7.2.1	Underrättelsetjänstens grundläggande uppgifter.....	231
7.2.2	Anpassningsprincipens konsekvenser för underrättelsetjänsten	234
7.2.3	Det vidgade säkerhetsbegreppet (s.k. nya hot) konsekvenser för underrättelsetjänsten.....	239
7.2.4	Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten.....	244
7.3	Samordning och resursavvägning - en uppsummering...	247
8	Synpunkter på underrättelseprocessen och dess metoder.....	249
8.1	Allmänt om underrättelseprocessen.....	250
8.2	Underrättelsebehov och inriktning.....	251
8.3	Underrättelseinhämtning.....	254
8.3.1	Allmänt om inhämtning.....	254
8.3.2	Öppna källor.....	257
8.3.3	Inhämtning genom attachéverksamhet m.m.....	260
8.3.4	Satellitinhämtning.....	264
8.3.5	Informationskrigföring.....	265
8.4	Grundbearbetning och analys	267
8.5	Delgivning.....	271
9	Organisations-, lednings-, styrning- och samordningsfrågor... 275	275
9.1	Grundorganisationen och dess ledning.....	275
9.2	Styrning av underrättelsetjänsten.....	280
9.3	Skäl för samordning av underrättelsetjänsten.....	284

9.4	Närmare om regeringens roll och uppgifter i fråga om samordning och utveckling på underrättelseområdet	289
9.4.1	Allmänt om samordning i Regeringskansliet	289
9.4.2	Uppgifterna för en samordningsfunktion	292
9.4.3	Närmare om arbetsformerna	295
9.4.4	Organisationsfrågor	297
9.4.5	Författningsstöd och ekonomiska frågor	302
10	Insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten	303
11	Rekrytering och utbildning samt personalpolitik	311
12	Rättsliga frågor och författningskommentarer	319
12.1	Inledning	320
12.2	Behovet av en lagreglering av underrättelsetjänsten	321
12.3	Förslaget till lag om försvarsunder-rättelseverksamhet ..	322
12.4	Förslag till förordning med vissa bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet	326
12.5	Förslag till förordning med instruktion för Regeringskansliet	327
12.6	Förslag till förordning om ändring av förordningen med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd	328
13	Ekonomiska frågor	329
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	331
	Bilaga 2 Riktlinjer för underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt	345
	Bilaga 3 Kosovostudien	349

Vissa förkortningar och begreppsförklaringar

Förkortningar

CFE-avtalet	Conventional Armed Forces in Europe Treaty
CSBM	Confidence and Security Building Measures
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen
EU	Europeiska unionen
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
EXO	Extra orientering
FFS	Försvarets författningssamling
FHS	Försvarshögskolan
FM INRI US	Försvarmaktens inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsten (dokument)
FMV	Försvarets materielverk
FN	Förenta nationerna
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FRA	Försvarets radioanstalt
FRÄMST	Främmande makter och deras stridskrafter (dokument)
FUN	Försvarets underrättelsenämnd
FU88	Försvarmaktsutredning88
Fö	Förvarsdepartementet
FöU	Förvarsutskottet
GBU	Gemensamma byrån för underrättelser
HUMINT	Human intelligence (underrättelseinhämtning genom människor - samtal, agentverksamhet m.m.)
IAG	Idé- och analysgruppen vid UD
IB	Försvarsstabens särskilda byrå (Informa- byrån, föregångare till GBU, SSI resp. KSI)
IMINT	Imagery intelligence (underrättelseinhämtning genom foto- eller teknisk bildspaning)
JK	Justitiekanslern

JO	Riksdagens ombudsmän, Justitieombudsman
Ju	Justitiedepartementet
KBV	Kustbevakningen
KSI	Kontoret för särskild inhämtning
KU	Konstitutionsutskottet
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSINT	Open sources intelligence (underrättelsein- hämtning genom öppna källor såsom press, television, Internet m.m.)
OSS	Oberoende staters samvälde
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa
NBC	Atomvapen och biologiska och kemiska stridsmedel
PFF	Partnerskap För Fred
RPS	Rikspolisstyrelsen
SB	Statsrådsberedningen
SIGINT	Signal intelligence (signalspaning)
SR	Särskild underrättelserapport
SRV	Statens räddningsverk
SSI	Sektionen för särskild inhämtning
SÄPO	Säkerhetspolisen
SÖK	Sektionen för öppna källor
UD	Utrikesdepartementet
UFöU	Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet
UNHCR	FN:s flyktingkommissarie
USK	Underrättelse- och säkerhetskontoret
USL	Underrättelse- och säkerhetsledningen
WEU	Västeuropeiska unionen
VÖ	Veckovis underrättelserapport (veckoöversikt)
ÅR	Årlig underrättelserapport (årsredovisning)
ÖB	Överbefälhavaren
ÖCB	Överstyrelsen för civil beredskap
ÖR	Översiktsrapport

Begreppsförklaringar

Civil underrättelseverksamhet	Underrättelseverksamhet som innebär en kartläggning av främ- mande maktens militära, säker-
-------------------------------	---

	hetspolitiska, demografiska m.fl. förhållanden och som utförs under annan ledning än ett lands försvarsmakt.
Försvarspolitik	Ett samlingsbegrepp som avser de politiska beslut som rör utformningen av det militära och civila försvaret.
Militär underrättelsetjänst	Underrättelsetjänst som är organisatoriskt knuten till eller bedrivs på uppdrag av ett lands försvarsmakt.
Operativ underrättelseverksamhet	Underrättelsetjänstens uppgift att på militärbefälhavarnivå kartlägga en presumtiv motståndares dispositioner, handlingsmöjligheter, styrka och svaghet.
Strategisk underrättelseverksamhet	Underrättelsetjänstens uppgift att på strategisk nivå kartlägga främmande makts förhållanden och handlingsmöjligheter och bedöma händelseutvecklingen. På denna nivå kan underrättelse-tjänsten omfatta militära, politiska, ekonomiska m.fl. förhållanden.
Säkerhetspolitik	Sammanfattande benämning på de åtgärder ett lands regering vidtar mot yttre hot. Säkerhetspolitiken innefattar den del av utrikespolitiken som tillsammans med försvarspolitikerna är inriktad på skyddet av ett lands politiska självständighet och territoriella integritet.
Säkerhetstjänst	Säkerhetstjänstens uppgift är att skydda landet mot verksamhet som hotar dess inre säkerhet. Den

	polisiära säkerhetstjänsten skall förebygga och hindra brott mot rikets säkerhet. Den militära säkerhetstjänsten har till uppgift att klarlägga säkerhetshotande verksamhet som riktas mot ett lands försvarsmakt och att skydda denna.
Taktisk underrättelseverksamhet	Se Operativ underrättelseverksamhet, här dock fråga om uppgifter på fördelningschefs- och lägre nivå.
Totalförsvar	Totalförsvar är verksamhet, som behövs för att förbereda Sverige för krig, och består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Resurserna för totalförsvar kan även användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.
Underrättelseorgan	När det är av särskild betydelse för förståelsen används detta uttryck i stället för underrättelsetjänst för att beteckna organ eller funktioner som bedriver underrättelseverksamhet.
Underrättelsetjänst	En verksamhet eller process för att hämta in, bearbeta och delge information som skall utgöra underlag för bedömningar och beslut på olika nivåer bl.a. för ett framtida agerande. I en trängre militärt inriktad säkerhetspolitisk mening avses med underrättelsetjänst den verksamhet som syftar till att kartlägga främmande

	maktens militära och politiska förhållanden och handlingsmöjligheter. Ordet underrättelsetjänst används i detta betänkande för att beteckna dels de organ eller funktioner som bedriver verksamheten, dels verksamheten som sådan.
Underrättelseverksamhet	När det är av särskild betydelse för förståelsen används här detta uttryck i stället för underrättelsetjänst för att beteckna själva verksamheten.
Utrikespolitik	En stats samlade relationer till omvärlden.

Sammanfattning

Inledning (avsnitt 1)

Inledningsvis redovisar Underrättelsekommittén de förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden, som har påverkat underrättelsetjänsten under senare år. Under det kalla kriget var huvudintresset från underrättelsetjänstens sida inriktat mot tänkbara anfall från sovjetisk sida och mot Warszawapaktsländernas militära förmåga och avsikter. Underrättelsetjänsten var så gott som uteslutande inriktad på att förutse rent militära hot mot landet. Förutsättningarna för underrättelsetjänsten har nu förändrats.

Sedan mitten av 1990-talet har det vidtagits ett antal åtgärder i de världspolitiska sammanhangen, som har medfört en avspänning i förhållandena i Europa mellan öst och väst. Olika säkerhetspolitiska avtal har slutits och ett säkerhetspolitiskt samarbete har fördjupats. En större öppenhet om den militära utvecklingen i Europa är ett annat skäl för en översyn av den militära underrättelsetjänstens roll, funktion och uppgifter.

En tidigare trögrörlighet i den internationella situationen, som rådde före inledningsåren till 1990-talet, har ersatts av en omvärldsutveckling, som i hög grad präglas av föränderlighet och osäkerhet. Även om risken för storkrig eller krig mellan stater framstår som avlägsen har inte konflikter och kriser försvunnit ens från vårt närområde. Nya säkerhetshot har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet. Härtill kommer risk för spridning av massförstörelsevapen, terrorism, etniska och kulturella konflikter m.m. Detta är förhållanden, som måste beaktas.

Den ökade satsningen på internationella fredsfrämjande insatser ställer också nya krav på underrättelseinformation.

Det mycket begränsade militära hotet i det nuvarande omvärldsläget har lett till att det militära försvarets omedelbara krigsduglighet och beredskap i Sverige liksom i många andra länder har begränsats. Detta kräver en förmåga till anpassning till förändringar i

omvärldsläget, som ställer delvis nya krav på en underrättelsetjänst att upptäcka indikationer på sådana förändringar.

Utgångspunkten för Underrättelsekommitténs utredningsuppdrag är den roll, som underrättelsetjänsten bör spela i den förnyelse av totalförsvaret som 1995 och 1996 års försvarsbeslut innebär mot bakgrund av bl.a. den förändrade säkerhetspolitiska situationen i omvärlden. I direktiven för utredningen har angivits att kommittén skall göra en översyn av underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning. Kommittén har haft att lägga fram förslag som skall ge underlag till anpassning av totalförsvaret, som skapar bättre samordning mellan underrättelseorganen, som främjar en helhetssyn och tydligare inriktning från regeringens sida när det gäller underrättelseverksamheten och som främjar insynen i och kontrollen av underrättelsetjänsten. Kommitténs översyn har även innefattat organisatoriska frågor av betydelse när det gäller underrättelsetjänsten.

Underrättelsetjänsten - en bakgrund (avsnitt 2)

I detta avsnitt ger Underrättelsekommittén en kort historisk återblick på underrättelsetjänsten. Vidare ges en kort beskrivning av begreppet underrättelsetjänst och underrättelsetjänstens uppgifter i krig respektive fred samt av den s.k. underrättelseprocessen, som innefattar de fem stegen planering och inriktning, inhämtning, grundbearbetning, analys samt delgivning. I avsnittet beskrivs även mer allmänt vad som utmärker militär taktisk, operativ respektive strategisk underrättelsetjänst.

Den militära underrättelsetjänsten i Sverige under perioden från år 1976 till slutet av 1990-talet

Underrättelsekommittén redovisar de grundprinciper och uppgifter som har gällt för underrättelsetjänsten sedan 1976 års riksdagsbeslut om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten. Som grundprinciper för underrättelsetjänsten har hittills ansetts gälla

- att den skall ligga i linje med statsledningens intentioner i utrikespolitiska och andra frågor,
- att den skall avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet,
- att den inte får vara inriktad på uppgifter som ankommer på polisen,
- att den inte får inhämta, bearbeta eller lagra annan information än sådan som klart är ägnad att öka eller befästa kunskapen om andra länder,

- att informationsutbytet med andra länder uteslutande skall ske i syfte att tjäna det svenska försvaret.

Som underrättelsetjänstens nuvarande uppgifter anges att i första hand ge underlag för den politik och de åtgärder i övrigt som syftar till att värna om landets yttre säkerhet. I fredstid består uppgifterna i att ge regeringen och försvarsledningen förvarning om militära hot mot landet och underlag för beslut, som rör försvarets beredskap och krigsduglighet. Verksamheten skall vidare ge underlag för operativ planläggning i form av kunskap om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning.

Vidare har underrättelsetjänsten till uppgift att bidra med underlag för beslut om Försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Underrättelsetjänsten skall också kunna lämna underlag för beslut om åtgärder vid kränkningar av vårt territorium. Den har även uppgifter, som är relaterade till svenskt deltagande i internationella insatser. I säkerhetspolitiska kriser och i krig övergår uppgifterna till att stödja försvarsansträngningarna. Underrättelsetjänsten skall då lämna underlag för beslut om agerande i en krissituation och för hur kriget skall föras.

Som ett led i verksamheten skall underrättelsetjänsten kontinuerligt bidra med underlag som stöd för svensk utrikes- och försvarspolitik. Underrättelsetjänsten har att i det nuvarande säkerhetspolitiska läget lägga särskild vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för landets säkerhet. Nya hot och risker inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp skall uppmärksammas.

Försvarsmakten skall enligt sin instruktion leda och bedriva militär underrättelseverksamhet. För detta ändamål skall i försvarshögkvarteret finnas en enhet för underrättelsetjänst, MUST, vars väsentliga uppgifter hänför sig till inriktning, samordning, inhämtning och bearbetning samt delgivning på underrättelseområdet. I MUST ingår bl.a. KSI (Kontoret för särskild inhämtning) med uppgift att hämta in information genom förfaringsätt, som inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda.

FRA är en civil myndighet, som tillsammans med Försvarsmakten, främst svarar för den svenska militära underrättelsetjänsten. FRA:s huvudsakliga uppgift är att hämta in information genom signalspaning. Militära underrättelser hämtas in och bereds även av ett flertal andra myndigheter utanför Försvarsmakten. I första hand gäller detta Försvarets forskningsanstalt (FOA), som bedriver teknisk underrättelsetjänst i samband med forskning och utredningsar-

bete för totalförsvaret, och Försvarets materielverk (FMV), som bedriver underrättelsetjänst i samband med bl.a. anskaffning av försvarsmateriel. Andra myndigheter, som bistår eller samverkar med Försvarsmakten i underrättelsefrågor, är bl.a. utrikesförvaltningen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen. I avsnittet lämnas en särskild redovisning för olika myndigheter med underrättelseuppgifter.

Regeringens roll i samband med underrättelsetjänsten

Regeringens styrning av underrättelsetjänsten sker i huvudsak i anslutning till försvarsbesluten och i samband med de årliga anslagsframställningarna - en budgetmässig styrning - och genom regleringsbrev. Dessa återspeglar bl.a. de grundprinciper, som enligt regeringen skall gälla för verksamheten och i övrigt allmänt hållna handlingsregler. I en mer begränsad omfattning sker en viss styrning, förutom i samband med särskilda uppdrag, även genom att regeringen anger mål och uppgifter för verksamheten i myndighetsinstruktioner. Däremot styrs inte verksamheten genom lagstiftning och i princip inte heller genom andra förklarande bestämmelser i förordning.

I motsats till vad som är förhållandena i åtskilliga andra länder har Sverige inte något särskilt organ inom Regeringskansliet eller eljest uttalade regler för en överordnad styrning och samordning av underrättelseverksamheten. Det finns inte heller något särskilt organ, som samordnat bereder och bedömer säkerhetspolitiska frågor på grundval av ett mer samlat material från de olika underrättelsefunktionerna. I stället har det inom Regeringskansliet vuxit fram ett system med interdepartementala informella samrådsgrupper för underrättelse- och säkerhetsfrågor. Dessa grupper arbetar i huvudsak på ad hoc-basis.

Regeringens insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten utövas främst genom Försvarets underrättelsenämnd (FUN), som inrättades år 1976. FUN består av sex ledamöter av vilka de flesta har parlamentarisk bakgrund. FUN har att följa underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten och FRA. FUN skall därvid särskilt ägna uppmärksamhet åt de enheter, som hämtar in underrättelser med särskilda metoder.

Andra länders underrättelsetjänster

Underrättelsetjänsterna i de flesta västeuropeiska länderna har efter det kalla krigets slut präglats av att försvarspolitiska frågor har

minskat i betydelse. Behovet av underrättelser har ändrat karaktär mot bl.a. mer allmänt säkerhetspolitiska frågor. Det ändrade världsläget har gjort det möjligt att begränsa det militära försvarets omedelbara krigsduglighet och beredskap. Detta har emellertid ställt högre krav på en kompetent och effektiv underrättelsetjänst, som kan ge underlag för nödvändiga politiska bedömningar och prognoser att läggas till grund för försvarsplaneringen i stort, men som även kan ge förvarning i ett kortare perspektiv om en hotfull situation trots allt skulle uppstå.

Andra skäl som har anförts för ändrade krav på underrättelsetjänsterna i olika länder är ett behov av underrättelser om svårbedömbara icke-militära hotbilder och risker i form av ekonomiska kriser, flykting- och migrationsrörelser, ekologiska hot, spridning av massförstörelsevapen m.m.

Samarbete mellan olika länders underrättelseorganisationer betraktas allmänt som angeläget och allt mer nödvändigt av flera skäl. Ett är rent ekonomiska. Ett mindre land har inte råd med att ensamt bekosta en underrättelseorganisation eller teknisk utrustning för bl.a. signalspaning, satellitspaning m.m. som behövs. Dessutom ger samarbete möjligheter till att få underrättelsefrågor belysta ur olika synvinklar. Internationella fredsfrämjande operationer ställer i allt högre grad krav på ett underrättelsesamarbete bl.a. som en grundläggande förutsättning för en övergripande allmän interoperabilitet.

Utgångspunkter (avsnitt 3)

Det är en nödvändig uppgift att inhämta, bearbeta och analysera information till stöd för den svenska säkerhetspolitiken och försvaret. Underrättelsetjänsten har härvid en central roll. Tjänsten skall bedrivas inom ramen för de uppgifter, som statsledningen och riksdagen har lagt fast.

Underrättelsetjänsten tar betydande ekonomiska och personella resurser i anspråk. Den är en viktig stödfunktion för vår säkerhetspolitik och vårt försvar. Det är nu hög tid att söka lägga fast nya utgångspunkter för tjänsten.

Det är den nya säkerhetspolitiska situationen efter 1990-talets början som bildar bakgrund till varför en översyn är nödvändig. De säkerhetspolitiska hoten och riskerna har på det militära området blivit mindre framträdande och kan ses mer långsiktigt. En bredare hotbild som inrymmer flera icke-militära hot och risker har vuxit fram och berör vår säkerhetspolitik. Sveriges deltagande i internationellt säkerhetssamarbete tillmäts en ökande betydelse. Därvid

ställer de internationella fredsfrämjande och humanitära operationerna oss inför viktiga nya uppgifter.

Kommittén redovisar sitt utredningsarbete i ett offentligt betänkande. Med den öppna formen för redovisningen följer att den måste bli av mera övergripande natur. Vårt arbete är framåtsyftande och principiellt.

Vi har koncentrerat oss på bl.a. att lägga fram ett organisatoriskt förslag, som avses bilda utgångspunkten för ett successivt förändringsarbete under regeringens ledning avseende underrättelsetjänsten och dess frågor.

Vi har med tillfredsställelse konstaterat att redan det faktum att kommittén tillsatts och utredningsarbetet inletts och bedrivits har fört med sig en intensifierad och fortlöpande intern förändringsprocess och, vad vi förstår, en förbättrad dialog inom och mellan underrättelsetjänstens olika organ. Vidare har vi kunnat konstatera inslag av ökad öppenhet kring underrättelsetjänsten.

Förändringsperspektiven för underrättelsetjänsten (avsnitt 4)

Underrättelsetjänstens traditionella och huvudsakliga uppgifter har varit att i ett kortsiktigt perspektiv, i omedelbar närtid, och med en mer eller mindre direkt utgångspunkt i inhämtad information ge förvarning om eventuella förberedelser för invasionsföretag mot landet. De politiska och även de rent militära förutsättningarna för ett invasionsföretag har emellertid minskat och numera bedöms riskerna som mycket små i vart fall i ett perspektiv av fem men troligen upp till tio år. En förskjutning av tidpunkten från real- och närtidsbehov av underrättelser mot mer långsiktiga är således påtaglig.

Behovet av operativa och taktiska underrättelser i ett kortsiktigt perspektiv och även i omedelbar närtid kvarstår dock som en beredskap mot mer begränsade angrepp. Detta behov är också tydligt i samband med ett ökande svenskt engagemang i internationella fredsfrämjande operationer och krishantering. Den s.k. anpassningsprincipen, som syftar till att avpassa totalförsvarets resurser efter omvärldsläget, kräver i såväl ett kortare, dock inte ett omedelbart, som i ett längre perspektiv operativa och taktiska militära underrättelser om en uppbyggnad av krigsförmågan hos en presumtiv fiende. Dessutom krävs strategiska underrättelser för en bredare överblick och analys av en tänkbar säkerhetspolitisk utveckling. I ett längre perspektiv - fem år eller mer - dominerar kravet på strategiska underrättelser.

De säkerhetspolitiska förutsättningarna karaktäriseras numera av en allmänt förändrad internationell problembild, som har sin grund i

ett relativt brett spektrum av icke-militära s.k. nya hot och risker. En bredare säkerhetssyn som skall prägla totalförsvaret ställer fortsättningsvis krav på såväl militära som civila underrättelsefunktioner att lämna i första hand strategiska underrättelser.

Konsekvenserna från en principiell utgångspunkt för den svenska militära underrättelsetjänsten av den nya säkerhetspolitiska situation, som har uppstått i den internationella miljön, kan förenklat sammanfattas enligt följande:

En tyngdpunktsförskjutning

- från traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion,
- från heltäckande operativ och taktisk militär uppföljning,
- mot strategiska underrättelser,
- mot icke-militära underrättelser,
- mot mer selektivitet i uppföljningen av den militära verksamheten i närområdet,
- mot förändrade inhämtningsmetoder och
- mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.

Det konstitutionella perspektivet och rättsstatens krav (avsnitt 5)

Underrättelsetjänsten skall liksom annan verksamhet i det allmännas tjänst bedrivas i enlighet med den demokratiska rättsstatens krav. Verksamheten skall utövas under lagarna och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter skall respekteras.

Underrättelsetjänsten bedrivs i enlighet med vissa riktlinjer som riksdagen har antagit. Kommittén avser att i det följande föreslå dels vissa justeringar av dessa riktlinjer (se avsnitt 6), dels en lagreglering i fråga om underrättelsetjänsten (se avsnitt 12).

Regeringens beslut fattas formellt och kollektivt. Försvarsministern har en egen formell beslutanderätt enligt den s.k. kommandomålslagen, som dock i praktiken saknar större betydelse för underrättelsetjänstens område. Det finns ett utrymme för informella kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet.

Utrikespolitiken är en regeringens riksstyrelsefunktion. Utrikesministern skall hållas underrättad när fråga av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

Riksdagen har ett viktigt inflytande på den förda utrikespolitiken. Utrikesnämnden är ett organ för samråd mellan regering och riksdag. Riksdagen och dess organ utövar granskning av regeringen och förvaltningen. Även regeringen har under sig särskilda myndigheter för tillsyn och kontroll.

Underrättelsetjänstens fyra grundprinciper (avsnitt 6)

I den första grundprincipen behandlas kravet på underrättelseverksamhetens förenlighet med statsmakternas intentioner. Där anges bl.a. att hänsyn skall tas till den ökade vikt, som statsmakterna fäster vid deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och att verksamheten får styras endast av "våra egna behov och prioriteringar".

Kommittén diskuterar betydelsen av underrättelsetjänsten i samband med Sveriges internationella säkerhetssamarbete och anser att detta bör komma till ett tydligare uttryck än tidigare. Här ligger att uttrycket "våra egna behov och prioriteringar" måste ges en vid tolkning. Den första grundprincipen föreslås lyda på följande sätt:

Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intentioner. Verksamheten får styras endast av våra egna behov och prioriteringar. Härvid skall dock även hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid det internationella säkerhetssamarbetet i form av stöd till och deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och de särskilda krav på underrättelseverksamheten som detta ställer.

I den andra grundprincipen anges att den militära underrättelseverksamheten avser landets yttre säkerhet. Kommittén anför att denna princip bör vidgas något med hänsyn till den militära underrättelsetjänstens uppgifter i fråga om det internationella säkerhetssamarbetet, som kan avse förhållanden som inte direkt rör vårt lands yttre säkerhet. Vidare pekar kommittén på att den militära underrättelsetjänsten kan komma att få ett allt viktigare verksamhetsområde vad gäller vissa nya former av hot och risker utanför vårt lands gränser. Denna vidgade syn på vad som innefattas i hot mot landets yttre säkerhet gör att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Underrättelsetjänsten skall efter särskilda beslut kunna samverka med andra myndigheter i projektliknande former. Att den militära underrättelsetjänsten inte har att syssla med polisiära uppgifter följer redan av lagstiftningen på området. Det nödvändiga utrymmet för samverkan bör komma till uttryck i denna grundprincip, som föreslås lyda:

Den militära underrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Den får inte ha en egen inriktning på underrättelser som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Den tredje grundprincipen anger att underrättelseverksamheten skall styras av landets egna behov. Principen är av betydelse för att avgränsa informationsutbytet med annan stats underrättelsetjänst. Kommittén pekar här på att både det internationella säkerhetssamarbetet och de nya hot och risker, som hänförs till säkerhetspolitiken, medför ett ökat behov av underrättelseutbyte med andra stater. Kommittén anför att en alltför snäv syn på innebörden av "vårt lands egna behov" inte bör anläggas. Det ligger ett värde i sig med ett vidgat utbyte av underrättelseinformation mellan staterna. Den här principen bör inte tolkas som ett hinder mot viss specialisering och fördelning av arbetsuppgifterna staterna emellan. Genom förslaget att föra in uttrycket "vårt lands säkerhetspolitiska intressen" avser kommittén att ge ett vidgat utrymme för nya samarbetsformer. Den tredje grundprincipen föreslås lyda:

Underrättelsetjänsten skall tjäna endast vårt lands säkerhetspolitiska intressen och får därmed inte bedriva verksamhet på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna.

I den fjärde grundprincipen markeras den högsta statsledningens ansvar för underrättelsetjänstens utlandssamarbete. Kommittén diskuterar de riktlinjer som bör gälla för detta samarbete och anger sin syn på nu tillämpad praxis på detta område. Det rör sig här huvudsakligen inte om bindande överenskommelser eller ensidiga åtaganden från svensk sida. I stället är det främst fråga om en samarbetsform där svensk myndighet tar emot information från annan stat och där svensk myndighet lämnar ut information till annan stat i enlighet med svensk lag, utan att detta behöver vara formellt överenskommet och särskilt författningsreglerat. Kommittén påpekar att, förutom försvarsministern, också utrikesministern kan behöva hållas informerad om underrättelsetjänstens utlandssamarbete. Kommittén föreslår inte någon annan förändring av denna grundprincip än att det bör erinras även om vad som gäller på personuppgiftsområdet. Där

får regeringen förutsättas meddela närmare föreskrifter för verksamheten. Principen bör lyda:

Utbyte av information med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen. I sammanhanget bör erinras om den begränsning i fråga om utlämnande av uppgifter som de svenska bestämmelserna om sekretess och personuppgifter kan innebära.

Kommittén anser sålunda att grundprinciperna på några punkter bör ändras och ges ett något vidare tolkningsutrymme än vad som antagits under det tidigare rådande säkerhetspolitiska läget före det kalla krigets slut.

Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter i krig, beredskap och fred (avsnitt 7)

Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter i en kris- eller krigssituation

Den militära underrättelsetjänstens verksamhet i fred utgör grunden för hur tjänsten skall bedrivas i en kris- eller krigssituation. I en sådan situation får den militära underrättelsetjänsten emellertid en avsevärt större omfattning än i fredstid. I krig har underrättelsetjänsten dels att lämna statsmakterna ett avsevärt mer omfattande underrättelseunderlag som stöd för beslut om agerande, dels att såsom en omedelbar uppgift att med information stödja Försvarsmakten med underlag för beslut om militära operationer. I ett sådant läge krävs det bl.a. att underrättelsetjänsten kan tillhandahålla så detaljerade upplysningar som möjligt om fiendens stridskraftsresurser och utrustning. Även i fredstid måste ett kunnande upprätthållas och inhämtningsmetoder och förutsättningarna för dessa vidmakthållas och utvecklas. Det krävs också att kontinuitet upprätthålls i verksamheten. I detta sammanhang kan påpekas att Sveriges alliansfrihet ställer större krav på en aktiv underrättelsetjänst och dess förmåga att även i fredstid bibehålla en hög kompetens inför ett krisläge.

Underrättelsetjänstens grundläggande uppgifter

I fredstid är det en primär uppgift för underrättelsetjänsten att, på grundval av i första hand militära och politiska indikationer, i tid kunna ge statsmakterna och försvarsledningen en förvarning om

krigshot. Trots den förändrade militära hotbilden och den, enligt vad som är en allmän säkerhetspolitisk uppfattning, minskade risken för militära angrepp mot landet, kvarstår den militära underrättelsetjänstens grundläggande inriktning mot förvarning om angreppsförberedelser. Ett frigörande och en omfördelning av den militära underrättelsetjänstens resurser från en kortsiktigt inriktad underrättelsefunktion bör rimligtvis kunna ske och fortlöpande prövas även om beredskap och kunnande måste upprätthållas och även utvecklas på området med tanke på eventuellt förändrade hotbildslägen.

I frånvaro av ett invasionshot inom överskådlig tid aktualiseras frågan om underrättelsetjänstens framtida uppgifter. En av utgångspunkterna är härvid enligt vår mening att underrättelsetjänsten fortsättningsvis även i det kortare perspektivet skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap, som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvaret mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet. Underrättelsetjänsten måste därvid upprätthålla en tillräckligt hög grundberedskap för att ha förmåga att upptäcka och analysera de tänkbara hoten mot vårt land, såsom hot om väpnade angrepp i form av begränsade insatser med i första hand fjärrstridsmedel, avsiktliga intrång på vårt territorium samt kränkningar mot territoriet.

Anpassningsprincipens konsekvenser för underrättelsetjänsten

Anpassningsprincipen innebär att Försvarsmaktens beredskap skall medge att utvalda delar av organisationen inom ett år efter beslut har uppnått full krigsduglighet. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

I det kortare perspektivet krävs en kontinuerlig uppföljning av omvärldsutvecklingen från underrättelsetjänstens sida, bl.a. genom inhämtning och analys av uppgifter om stridskrafternas tillstånd och utveckling främst i vårt närområde. Enligt Underrättelsekommittén ställer detta höga krav på tjänsten.

Därutöver har underrättelsetjänsten att förvarna om sådana förändringar i omvärldsläget, som med tanke på försvarets tillväxt och ominriktning, bör föranleda beslut om anpassning i ett längre tidsperspektiv, dvs. hur Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

Under alla förhållanden ställs det stora krav på en bred säkerhetspolitisk analysförmåga för att en sådan grund skall skapas. Det anses emellertid ofrånkomligt att anpassningsbeslut ändå måste

komma att fattas under betydande osäkerhet och leda till åtgärder, som i efterhand i flera fall kan komma att bedömas som onödiga. Regeringen har i prop. 1998/99:74 påpekat att detta är ett nödvändigt politiskt risktagande. Detta förhållande skapar enligt Underrättelsekommitténs mening ett särskilt behov av en funktion, som i den politiska beslutsprocessen dels kan ge inriktning till underrättelseorganen, dels i möjligaste mån kan klargöra olika handlingsalternativ för beslutsfattarna mot bakgrund av ett samlat underrättelseunderlag.

En varierad mångfald av underrättelseinformation framstår därvid som viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av indikationer, som bör föranleda ett anpassningsbeslut.

Regeringen har i prop. 1998/99:74 framhållit att anpassningsförmågan skall förbättras. Det skall enligt propositionen bl.a. ske genom att underrättelsetjänsten utvecklas för att tidigt kunna lämna relevant underlag för anpassningsbeslut. I propositionen har det i dessa sammanhang pekats på att osäkerheten om vår framtida säkerhetspolitiska miljö ställer nya krav på underrättelsetjänsten. Det är också Underrättelsekommitténs uppfattning att anpassningsprincipen ställer ökade krav på underrättelsefunktionen och att underrättelsetjänstens resurser och organisation för detta ändamål måste stärkas.

Tyngdpunkten i underrättelseinhämtningen och förmågan till analys när det gäller anpassningsprocessen synes således, med bortseende från forskningens roll i sammanhanget, under den närmaste framtiden ligga på förhållanden, som knyter an mindre till den militära underrättelsetjänstens traditionella uppgifter och mer till en civilt inriktad underrättelsefunktion. En sammanvägning av militär resp. politisk, ekonomisk och annan civil information måste emellertid alltid ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut på politisk nivå. Här finns viktiga uppgifter för både militär och civil underrättelseverksamhet.

En koordinerande funktion behövs för en samordnad planering och inriktning redan när det gäller informationsinhämtningen. Bl.a. de särskilda krav som anpassningsprocessen ställer i fråga om förmåga att i ett komplext skeende och ett vitt spektrum av utvecklingstendenser upptäcka relevanta förändringar i omvärldssituationen aktualiserar detta.

Det vidgade säkerhetsbegreppets (s.k. nya hot) konsekvenser för underrättelsetjänsten

1995 och 1996 års försvarsbeslut om totalförsvaret i förnyelse innebär att säkerhetspolitiken ges en ny inriktning och att verksamheten inom ramen för totalförsvaret inte enbart skall bemöta gängse militära hot. I försvarsbesluten framhålls att den nya säkerhetspolitiska situationen har medfört att man inom totalförsvarets ram i fortsättningen skall utgå från en vidgad säkerhetssyn och bemöta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar, s.k. nya hot. En helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Det kan gälla hot i form av bl.a. ekonomiska kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, aggressiv nationalism, etniska och religiösa konflikter, gränsöverskridande brottslighet och terrorism samt flykting- eller migrationsproblem. Uppgiften att medverka till kontrollen av efterlevnaden av internationella avtal om nedrustning, till rustningskontroll samt mot spridning av massförstörelsevapen och utvecklingen av andra teknologiska hot är särskilt viktiga i underrättelsetjänsten.

De s.k. nya hoten har inte bedömts utgöra någon direkt fara för landets säkerhet och de skall inte heller primärt bemötas med militära insatser. Åtgärder i fredstid mot de nya hoten faller inte heller begreppsmässigt under "totalförsvaret". Således bör de i fred verksamhetsansvariga myndigheterna även vara ansvariga för att motverka de nya hoten i krig. Däremot kan försvarets resurser ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning. Det är regeringens uppgift att klargöra ansvarsförhållandena för olika slag av åtgärder, som totalförsvarsverksamheten skall ta sig an med utgångspunkt i en vidgad säkerhetssyn och ett vidgat säkerhetsbegrepp.

I den mån civila myndigheter och organ saknar egen kapacitet bl.a. för underrättelseinhämtning bör underrättelsetjänsten kunna bistå t.ex. med att samla in eller verifiera uppgifter. MUST och FRA och även andra underrättelseorgan bör således inom ramen för uppdrag kunna stödja andra myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall, t.ex. på grund av att man besitter viss teknisk utrustning eller har särskilda resurser i övrigt.

Som redan framhållits saknas på underrättelseområdet en struktur för att samordna arbetet mot vad som i traditionell mening utgör säkerhetspolitiska hot såväl vad avser inhämtning av information som analys och en sammanhållen bedömning. Avsaknaden av ett organ med ett samordnande ansvar blir än mer påtaglig mot bak-

grund av ett vidgat säkerhetsbegrepp, som också omfattar s.k. nya hot.

Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten

I 1995 och 1996 års försvarsbeslut har framhållits att den nya säkerhetspolitiska situationen i omvärlden har stärkt betydelsen av fredsfrämjande och humanitära insatser. En svensk medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet kräver att statsmakterna genom underrättelsetjänsten får erforderlig information att lägga till grund för en planering av tänkbara insatser och ett senare beslut om sådana. Krav ställs på en underrättelsetjänst, som kan förutse konflikter samt bearbeta inhämtat material och delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden. Vidare krävs att information kan lämnas såsom stöd för insatsstyrkornas säkerhet och operationer, när de befinner sig på platsen för dessa. Sålunda är underrättelsefunktionen en förutsättning för styrkornas säkerhet, för deras förmåga att lösa sina uppgifter och leda förhandlingar samt att ha kontroll över bevakningsområdet m.m. Det ligger emellertid i sakens natur att den svenska underrättelsetjänstens bevakning i dessa sammanhang inte kan vara heltäckande, utan tjänsten måste kunna förlita sig på en partnersamverkan med andra länders underrättelsetjänster.

Utrikesministern har inom regeringen det primära ansvaret för Sveriges deltagande i fredstid i internationella engagemang genom FN och andra mellanfolkliga organisationer, medan försvarsministern har ansvaret för militära frågor i dessa sammanhang, t.ex. bedömningen huruvida påkallade uppgifter lämpar sig för svenska militära insatser. Ansvaret för inriktningen av underrättelsetjänsten och för analys och beredning av information i den icke-militära fasen av insatserna faller på UD. Den mer "heltäckande" säkerhetspolitiska bedömningen, som skall ligga till grund för beslut om fredsfrämjande insatser, måste självfallet även innefatta samråd med Försvarsdepartementet i försvarspolitiska och militärstrategiska frågor. En samordnande funktion i Regeringskansliet för detta har efterlysts. För den politiska bedömningen har UD tillgång till andra informationskällor men för den militära bedömningen krävs den militära underrättelsetjänstens medverkan. Det finns behov av en funktion, som kan ge klarare "spelregler" i dessa sammanhang.

I prop. 1998/99:74 framhåller regeringen att underrättelsetjänst är en viktig funktion för möjligheterna till framgång i fredsfrämjande och humanitära insatser. Regeringen pekar på att erfarenheterna

från den svenska underrättelsetjänstens samarbete med Nato- och partnerländer inom ramen för SFOR i Bosnien-Hercegovina har visat detta. En god underrättelsetjänst förbättrar enligt propositionen såväl säkerheten för krigsförbanden och för civil personal som tjänstgör i området som möjligheterna att lösa uppgiften. Underrättelsetjänsten bör enligt propositionen ytterligare utveckla samverkan med andra länder inom ramen för fredsfrämjande verksamhet.

Underrättelsekommittén anser att det finns anledning att understryka den uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse, som regeringen har givit uttryck för i den nyss berörda propositionen, när det gäller fredsfrämjande och humanitära insatser. Enligt kommitténs mening ställer dessa insatser ökade krav på den militära underrättelsetjänsten och dess förutsättningar för såväl inhämtning av information, som förmåga till taktisk, operativ och strategisk analys. Kommittén vill särskilt betona vikten av att den militära och den civila underrättelsetjänsten i dessa sammanhang samarbetar med även civila myndigheter, bl.a. UD. Den samordning av underrättelsetjänsten, som kommittén föreslår skall skapas inom ramen för Regeringskansliet, bör enligt kommitténs mening ha en väsentlig uppgift att fylla även i dessa sammanhang.

Hur inriktning och samordning av underrättelseverksamheten i anslutning till en krissituation genomförts i praktiken belyses i den fallstudie som redovisas som *bilaga 3*. Där redovisas de åtgärder som vidtogs i dessa avseenden i samband med utvecklingen i Kosovo första halvåret 1998.

Samordning och resursavvägning

I fråga om de här behandlade uppgifterna för underrättelsetjänsten föreligger ett behov av att statsmakterna stärker samordningen. För underrättelsetjänsten har nu nya uppgifter tillkommit samtidigt som andra minskat i betydelse eller ändrat karaktär. Underrättelsetjänsten har hittills kunna omfördela resurser till nya uppgifter utan att de totala resurserna har behövt öka. Det är nu inte möjligt att ha någon välgrundad uppfattning huruvida de nya uppgifterna kan fullgöras med existerande resurser. Den samordningsfunktion, som vi rekommenderar, bör möjliggöra en fortlöpande bedömning av inriktning och resurser.

Synpunkter på underrättelseprocessen och dess metoder (avsnitt 8)

En tyngdpunktsförskjutning har skett från operativa och taktiska underrättelser mot strategiska i ett säkerhetspolitiskt perspektiv. En tillfredsställande militär underrättelseberedskap måste dock upprätthållas.

Helt andra krav än tidigare måste ställas på flexibilitet inom underrättelsetjänsten.

Det behövs en samordnande funktion i Regeringskansliet för bl.a. inriktning av den militära och civila underrättelse-verksamheten.

Kommittén gör ingen självständig bedömning av olika inhämtningsmetoder. En sådan bedömning kräver en kontinuerlig och detaljinriktad uppföljning. En sådan utvärdering är i första hand en fråga för uppdragsgivarna och en samlad och fortlöpande utvärdering torde bäst kunna ske genom en samordningsfunktion i Regeringskansliet.

Kommittén redovisar dock vissa synpunkter på inhämtning genom öppna källor samt genom personal, som är stationerad vid utlandsmyndigheterna. Även inhämtning genom spanings satelliter berörs liksom vissa frågor rörande informationskrigföring.

Kommittén bedömer därvid

- att öppna källor får allt större värde för underrättelseinhämtningen,
- att verksamheten inom utlandsmyndigheterna bör bedrivas mer integrerat,
- att möjligheterna till satellitspaning bör utredas samt
- att frågorna rörande informationskrigföring bör studeras ytterligare i enlighet med regeringens förslag.

Kommittén konstaterar även att det bör ske ett närmare samarbete mellan MUST och UD vad avser säkerhetspolitiska bedömningar samt att det är UD, som har det övergripande ansvaret för att förse regeringen med sådana. MUST kan i sammanhanget bidra med uppgifter om den militära verksamheten i omvärlden samt med militärstrategiska bedömningar.

Vad avser delgivning av underrättelser konstaterar kommittén att det är nödvändigt att sådan sker skyndsamt. Det medför att det i vissa fall även blir nödvändigt att delge obearbetad eller ofullständigt bearbetad information till uppdragsgivaren. Kommittén pekar även

på önskvärdheten att så långt som möjligt tillgodose kravet på källhänvisningar i underrättelserapporteringen.

Organisations-, lednings-, styrnings- och samordningsfrågor (avsnitt 9)

Grundorganisationen och dess ledning

Frågan har väckts om den militära underrättelsetjänsten skall göras mera fristående i förhållande till Försvarsmakten och ÖB på motsvarande sätt som är förhållandet med vissa andra länders underrättelsetjänster. En rent militär underrättelsefunktion finns dock alltid i en eller annan form även i dessa länder. Det ligger också i underrättelsetjänstens natur att den är underordnad den beslutsfattare, som i första hand har behov av den information som tjänsten skall ge. Detta gäller taktiska och operativa men även strategiska underrättelser. Kravet på en bredare och även koordinerande strategisk underrättelsefunktion kan tillgodoses genom att det inrättas en samordningsfunktion inom Regeringskansliet. Underrättelsekommittén har inte funnit skäl att föreslå tillskapandet av en särskild, nationell underrättelsemyndighet eller att skilja MUST från ÖB:s direkta ledning. Inte heller finns skäl att ändra KSI:s ställning i förhållande till MUST.

FRA fullgör inte bara militär utan även civil underrättelsetjänst och har därutöver vissa civila uppgifter inom sitt kompetensområde. Underrättelsekommittén anser inte att det finns någon anledning att ändra FRA:s organisatoriska ställning såsom en fristående civil myndighet under Försvarsdepartementet.

Underrättelsekommittén har inte funnit att det finns skäl till ändringar när det gäller underrättelsetjänstens grundorganisation och dess ledning. Den nämnda samordningsfunktionen inom Regeringskansliet bör ha till uppgift att fortlöpande bevaka även den organisatoriska utformningen och ledningen av underrättelsetjänsten samt att föreslå utredningsåtgärder och förändringar, som kan visa sig motiverade.

Underrättelsekommittén tar upp den särskilda budgetering som sker beträffande MUST:s och KSI:s resurser skilt från Försvarsmaktens budget i övrigt. Detta ger enligt kommittén en bild av stelhet åt verksamheten och framstår som en inskränkning i ÖB:s möjligheter att förfoga över och kontrollera underrättelsetjänsten. Kommittén menar att det framstår som mer naturligt att MUST:s och KSI:s verksamhet ingår som en del i Försvarsmaktens planerings- och budgetprocess.

Styrning av underrättelsetjänsten

Underrättelseverksamheten skall bedrivas så att den är förenlig med statsmakternas intentioner. Den nya säkerhetspolitiska omvärldssituationen ställer andra krav på underrättelsetjänsten än tidigare, då ansvaret för styrningen av den militära underrättelsetjänstens verksamhet i stor utsträckning kunde läggas på Försvarsmakten genom ÖB på grundval av endast en mer allmän målformulering från regeringens sida. Den nya omvärldssituationen kräver däremot en säkerhetspolitisk bedömning i ett bredare perspektiv. Nya tendenser i omvärlden vad gäller hot, risker och andra säkerhetspolitiska förhållanden måste ges större politisk uppmärksamhet och övervägas i anslutning till statsmakternas fortlöpande ställningstaganden till den svenska säkerhetspolitikens inriktning. Huvudansvaret för att det skapas ett underlag för den säkerhetspolitiska bedömningen faller på regeringen.

Den osäkerhet och det komplex av svårbedömbara faktorer, som påverkar omvärldsutvecklingen och som skall ligga till grund för den svenska säkerhetspolitiken, ökar regeringens behov av information. Den militära underrättelsetjänsten förutsätts här lämna viktiga bidrag. Därmed ökar också regeringens behov av att kunna styra den av ÖB ledda underrättelsetjänstens verksamhet.

Det vidgade säkerhetsbegreppet, som i enlighet med 1996 års försvarsbeslut även omfattar de s.k. nya hoten, ställer i sig nya krav på regeringens behov av information för den säkerhetspolitiska bedömningen. Den militära underrättelsetjänsten kan även här lämna väsentliga bidrag. Detta kräver dock en särskild styrning och inriktning från regeringens sida för att klargöra dels vilka hot och risker, som bör omfattas av en vidgad säkerhetssyn, dels vilken ställning underrättelsetjänsten skall ha i förhållande till de eljest ansvariga myndigheterna, när det gäller inhämtning av information i dessa sammanhang.

Totalförsvarets anpassning till det säkerhetspolitiska läget är, som redan framhållits, en central fråga för försvarspolitikerna och totalförsvarets framtida utformning. Regeringens hantering av anpassningsförloppet på såväl kort som lång sikt förutsätter en styrning och inriktning av underrättelsetjänsten i nu angivna hänseenden.

Deltagandet i fredsfrämjande och andra insatser i det internationella säkerhetssamarbetet utgör en allt viktigare del i den svenska säkerhetspolitiken. Regeringens behov av strategiska omvärldsun-
derrättelser blir därmed allt viktigare. Behovet av en styrning från regeringens sida har därvid framhållits.

Utan en precisering av regeringens behov av säkerhetspolitiskt relevant information blir utrymmet för underrättelseorganens tolkning av sin uppgift framför allt när det gäller säkerhetspolitiska frågor alltför stort och tolkningen präglad av osäkerhet. Å andra sidan finns det risk för, såsom det också har visat sig i realiteten, att brister i inriktningen kan leda till att underrättelseorganen inte följer den säkerhetspolitiska utvecklingen i erforderlig grad.

Styrningen av underrättelsetjänsten kan ske i form av lag eller andra föreskrifter i den del behövliga riktlinjer och inriktningen av underrättelsetjänsten är av mer allmängiltig och bestående karaktär. En närmare och fortlöpande styrning kan därutöver ske genom direktiv i samband med anvisning av medel eller genom särskilda uppdrag. De nu angivna formerna för styrning av den militära underrättelsetjänsten bör emellertid kompletteras med en funktion med företrädare för Regeringskansliet, som fortlöpande kan medverka till att detaljer i inriktningen kan klargöras för underrättelseorganen.

Skäl för samordning av underrättelsetjänsten

Svensk säkerhetspolitik skall bedrivas bl.a. mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegrepp, som i enlighet med 1995 och 1996 års försvarsbeslut har utvidgats till att - vid sidan av hävdandet av den territoriella integriteten och svenska bidrag till hanteringen av internationella kriser och konflikter i andra länder samt fredsbevarande insatser - även omfatta s.k. nya hot. Underrättelsefrågorna är därmed också departementsöverskridande.

Det saknas i Sverige till skillnad mot vad som är förhållandet i åtskilliga andra länder ett särskilt organ inom Regeringskansliet eller eljest uttalade regler för en överordnad styrning och samordning av underrättelseverksamheten. Inte heller finns det en funktion inom Regeringskansliet för en samordnad beredning av sådan underrättelseinformation, som finns på olika håll och som bör utgöra ett viktigt inslag när regeringen formar sina säkerhetspolitiska ställningstaganden.

Underrättelsetjänsten måste fortlöpande kunna ge sitt bidrag till en säkerhetspolitisk bedömningsgrund i ett bredare perspektiv. Detta förutsätter en styrande och samordnande och i första hand strategiskt inriktad funktion för hantering av underrättelsefrågor inom Regeringskansliet, där den militära underrättelsetjänstens verksamhet behandlas såsom en del. Vidare krävs det en form för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation för att det skall föreligga ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt beslutsunderlag. Det är vidare av avgörande betydelse för

att nå ett gott resultat i underrättelseverksamheten, att regeringens underrättelsebehov kan ges en detaljerad utformning i ett samråd med olika underrättelseorgan.

En fortlöpande dialog behöver upprätthållas mellan underrättelseorganen och företrädare för Regeringskansliet för diskussion om prioriteringar och justeringar av behoven och för att upprätthålla en nödvändig flexibilitet i inriktningen av underrättelseverksamheten. Det har av underrättelseorganen framhållits att en överordnad samordning av den strategiska utrikes- och försvarspolitiska analyskompetensen behövs för att skapa en sammanhållen säkerhetspolitisk bedömningsgrund för regeringen inte minst i den för totalförsvaret viktiga anpassningsprocessen.

En samordningsfunktion inom Regeringskansliet bör ha en permanent karaktär. Funktionen bör kunna ge en övergripande bild av den samlade underrättelseverksamheten och ha möjligheter att fortlöpande följa denna. Däremot har det inte ansetts att det skulle vara ändamålsenligt med en central analysfunktion på underrättelseområdet i Regeringskansliet. Varje enskild myndighet bör i stället ombesörja analysen inom sitt verksamhetsområde och med utnyttjande av den speciella kompetens, som myndigheten besitter. Härigenom skulle även uppnås att perspektiven på olika hotbilder blir mer allsidigt belysta.

Samordningsfunktionen i Regeringskansliet bör fortlöpande för regeringen redovisa underlag för säkerhetspolitiska lägesbedömningar men även för mer långsiktiga säkerhetspolitiska beslut. Underlaget bör grundas på information, analyser och bedömningar, som har tagits fram inom ramen för underrättelseverksamheten, mot bakgrund av ett brett spektrum av händelser och situationer med anknytning till bl.a. politik, försvar, ekonomi och nya hot i form av terrorism, spridning av massförstörelsevapen, informationskrigföring m.m. I samband med beredningen bör samråd ske med företrädare för olika berörda myndigheter och departement och då i första hand med företrädare för Försvarsdepartementet, UD, Justitiedepartementet, Försvarsmakten (MUST), FRA och RPS med SÄPO.

Närmare om regeringens roll och uppgifter i fråga om samordning och utveckling på underrättelseområdet

Underrättelsekommittén föreslår att Regeringskansliet tillförs en struktur för detta ändamål – en samordningsfunktion för underrättelsefrågor – bestående av en departementsövergripande beredningsgrupp på statssekreterarnivå stödd av ett samordningssekreteriat för underrättelsefrågor. Denna funktion inom Regeringskansliet förslås

också få till uppgift att svara för kvalitetsutvecklingen när det gäller verksamheten hos underrättelsetjänstens organ.

I Underrättelsekommitténs förslag redovisas hur en struktur för regeringens samordning av underrättelsefrågorna kan utformas. Vi vill betona vikten av att en sådan struktur görs flexibel. Organisationen bör utformas så att den lätt kan flyttas vid departementsomorganisationer t.ex. i samband med ett regeringsskifte. De behov, som vi kunnat identifiera under utredningsarbetets gång, visar emellertid klart på att det är viktigt att ge denna samordningsuppgift en tydlig och formell position.

Samordningsfunktionen avses, som redan påpekats, bestå av en beredningsgrupp på statssekreterarnivå och ett samordningssekreteriat. Den bör ha följande uppgifter:

Samordningsfunktionen skall regelbundet följa utvecklingen av underrättelsetjänstens bevakning av säkerhetshot mot Sverige och göra bedömningar av underrättelseunderlaget i vid mening avseende allmänna eller specifika säkerhetspolitiska yttre hot mot Sverige - såväl militära som civila - och även i avseenden som rör Sveriges roll på området för fredsbevarande och humanitära operationer. I första hand skall närområdet följas noga. Arbetet utförs med hjälp av sedvanlig rapportering och analyser från utrikesförvaltningen, Försvarsmakten och FRA m.fl. Samordningssekreteriatet skall i huvudsak arbeta med det bearbetade underlag i form av rapporter, som underrättelseorganen har utarbetat. Sekretariatet skall dock ha möjlighet att ta del av det underlag, som utnyttjas av underrättelseorganen. Källskyddet måste dock härvid beaktas och det kan i vissa avseenden medföra restriktioner.

Bedömningarna skall vid behov kunna redovisas för regeringen och därmed fylla ett viktigt informationsbehov för statsledningen. Den centrala uppgiften blir därmed att svara för att regeringen löpande har tillgång till den samlade svenska underrättelsetjänstens bidrag till en sammanvägd säkerhetspolitisk analys av akuta eller långsiktiga hot mot eller risker för landets yttre säkerhet. Vidare skall man inom denna funktion, och då närmast inom sekretariatet, mera rutinmässigt följa underrättelseunderlaget löpande.

Samordningsfunktionen skall medverka till att underrättelsetjänstens olika organ får den kontinuerliga inriktning av sitt arbete som svarar mot Sveriges säkerhetspolitiska behov. I samordningsfunktionens arbete skall särskilt beaktas vilka underrättelsebehov som föranleds av svensk direkt medverkan i internationella kris- hanteringsinsatser.

Samordningsfunktionen skall bevaka kvaliteten i underrättelsetjänstens arbete och vid behov föreslå förändringar av gällande prio-

riteringar och därav föranledda resursbehov för underrättelsetjänsten. Vidare skall man ägna uppmärksamhet åt kvalitetsutvecklingen inom underrättelsetjänsten.

Beredningsgruppen med dess sekretariat skall vara rådgivande till regeringen och vid behov kunna förbereda initiativ till allmänna eller särskilda beredningar eller beslut av regeringen.

I arbetet skall inte ingå frågor som har med rikets inre säkerhet att göra. Det är uppgifter för SÄPO och polismyndigheterna och respektive civila och militära myndigheters säkerhetsfunktioner. Dock skall gruppen hållas löpande orienterad även i dessa frågor på ett övergripande plan och i de fall säkerhetshotande verksamhet kan ha underrättelsemässiga aspekter. Funktionen skall inte ägna sig åt de löpande linjeuppgifterna. Tyngdpunkten skall ligga på underrättelsefrågorna och den betydelse dessa har för utformningen av svensk utrikes- försvars- och säkerhetspolitik i vid mening. Med ett vidare säkerhetspolitiskt begrepp följer också ett vidare hot- och riskbegrepp. Även här skall funktionen ha en stödjande roll men inte ha linjeansvar. Det breda säkerhetsbegreppet är en stundom oklar samlingsbeteckning på företeelser som inte alltid har någon säkerhetspolitisk signifikans. Gruppen bör när den inleder sitt arbete själv göra en avgränsning mot sådana specifika hot och risker som inte bör hanteras i denna grupp.

I en mening bör dock övervägas att ge funktionen en operativ roll. Funktionen skall nämligen kunna lämna sitt bidrag i krislägen dels i sak genom rapportering, dels personellt med vissa specialister som kan gå in och delta i särskilt upprättade ad hoc-grupper.

Beredningsgruppen är tänkt att sammanträda regelbundet enligt en fastlagd ordning, kanske ungefär varannan månad och vid behov oftare. Gruppens sammanträden bör vara väl förberedda och kan med fördel vara delvis tematiska. Gruppen skall, liksom andra beredningsgrupper inom Regeringskansliet, inte fatta formella beslut.

Samordningssekretariatet bör få del av föredragningar och material från de myndighetsföreträdare som är tänkta att ingå i beredningsgruppen. Sekretariatet är tänkt att arbeta i mycket nära kontakt med de berörda myndigheterna med underrättelseuppgifter. Ett nära samarbete bör etableras med de ad hoc-arbetsgrupper, som från tid till annan finns för att följa utvecklingen inom ett bestämt område och ofta för att förbereda svensk insats för krishantering eller fredsfrämjande eller humanitära åtgärder. Det är viktigt att "underrättelsesamhällets" samlade resurser för informationsinhämtning kommer till användning i sådana sammanhang.

Den av kommittén föreslagna beredningsgruppen – som organisatoriskt sett liksom normalt är fallet med statssekreterargrupper –

bör vara en informell struktur. I gruppen bör ingå statssekreteraren i Statsrådsberedningen, kabinetssekreteraren i UD samt statssekreterarna i Justitie- och Försvarsdepartementen. Statssekreterarna och motsvarande bör kunna ersättas av någon nära, för ändamålet fast utsedd, medarbetare. I beredningsgruppen bör vidare ingå Överbefälhavaren med Försvarsmaktens underrättelsechef samt cheferna för FRA och SÄPO. Slutligen skall chefen för sekretariatet ingå som medlem av gruppen. Sekretariatschefen bör ha de löpande, beredande och verkställande uppgifterna i gruppens arbete. Däri ingår uppgiften att vara sammankallande. Ordförandeskapet i beredningsgruppen bör permanent utövas av någon av statssekreterarna eller kabinetssekreteraren. Denna uppgift bör därmed i princip åvila en bestämd person för längre perioder.

Till beredningsgruppens möten kan vid behov – beroende på dagordningen – företrädare för ytterligare organ adjungeras, såsom för andra departement som Finansdepartementet, Miljödepartementet etc. eller för myndigheter såsom FOA, FMV, Försvarshögskolan, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Statens invandrarverk etc.

Samordningssekretariatet bör inordnas i Regeringskansliets organisationsstruktur och – som andra sekretariat – erhålla en instruktionsmässigt formell ställning. Verksamheten bör preciseras i en departemental arbetsordning. Sekretariatet bör, som nämnts, ledas av en högt kvalificerad tjänsteman. Denne sekretariatschef bör anställas av regeringen.

Kommittén föreställer sig att sekretariatet skulle kunna bestå av – förutom sekretariatschefen - kanske omkring fem-sex tjänstemän från Regeringskansliet och från underrättelsetjänsten. De senare bör under en begränsad tid anställas i Regeringskansliet för tjänstgöring i sekretariatet.

Här kan sekretariatets uppgift sammanfattas som att den gäller att svara för att det i Regeringskansliet på underrättelseområdet finns en löpande uppföljning av underrättelseunderlaget samt att på grundval härav förbereda beredningsgruppens sammanträden och verkställa de åtgärder som gruppen har bestämt eller som sekretariatet eljest ges i uppgift att utföra inom ramen för de sedvanliga arbetsrutinerna i Regeringskansliet.

Kommittén har övervägt frågan om var sekretariatet organisatoriskt bör placeras. Kommittén pekar på att det finns flera exempel från andra länder på en central placering av en sådan funktion. Frågan om Statsrådsberedningens organisation är dock något för varje statsminister att ta ställning till och kommittén lägger inte fram nå-

got förslag om en placering i Statsrådsberedningen. Det är dock angeläget att betona att organisationen lätt bör kunna flyttas inom Regeringskansliet, t.ex. vid en regeringsombildning. Det är viktigt att beredningsgruppen och sekretariatet framstår som departementsöverskridande organ avsedda för Regeringskansliet som sådant och att sekretariatet inordnas i den vanliga departementsstrukturen.

Enligt kommitténs mening är det två departement som är tänkbara för en inplacering av sekretariatet, antingen UD eller Försvarsdepartementet. Vilket av dessa departement som väljs för att hysa sekretariatet kan bero på flera faktorer.

En faktor är i vilken grad regeringen önskar utnyttja denna samordningsfunktion för att biträda med att utforma säkerhetspolitiken. Ju bredare uppgifter på det området som denna funktion ges desto mer talar för att Utrikesdepartementet bör hysa sekretariatet. Ser man mer organisationsmässigt på frågan finner man emellertid att en viktig del av underrättelsetjänsten utgörs av myndigheter, som sedan länge konstitutionellt och operativt sorterar under Försvarsdepartementet. Vidare är det enligt konstitutionell praxis så att försvarsministern sedan länge haft och har en särskild roll inom regeringen i de rena underrättelsefrågorna.

Kommittén avstår från att lägga förord för någondera av dessa alternativ. Vi anser att denna fråga bör ges en så praktisk lösning som möjligt. Det är viktigt att få en utformning som såvitt möjligt får alla att känna sig delaktiga. Oavsett hur sekretariatet inplaceras är det viktigt att det bemannas med personal med erfarenheter från de närmaste berörda departementen. Det skulle vara sakligt sett ytterst olyckligt om frågan om en samordningsfunktion, som det råder ett gott samförstånd kring, inte skulle få en god organisatorisk och personell lösning.

Insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten (avsnitt 10)

Underrättelskommittén har i enlighet med sitt uppdrag studerat hur FUN:s insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten har fungerat. Kommittén har funnit att den har fungerat väl. Kommittén föreslår likväl vissa förändringar av nämndens uppdrag och verksamhet.

Inledningsvis konstateras att FUN är regeringens kontrollorgan, vilket kommittén anser vara lämpligt och i överensstämmelse med vårt konstitutionella system. De ledamöter, som regeringen utser, är medborgerliga förtroendemän som i många fall har parlamentarisk anknytning. Sammansättningen är ägnad att stärka allmänhetens förtroende för FUN:s arbete.

Enligt gällande bestämmelser har FUN att granska den militära underrättelsetjänsten men inte den militära säkerhetstjänsten. Det ingår inte i Underrättelsekommitténs uppdrag att bedöma den senare tjänsten. Kommittén vill ändå förorda att någon form av tillsynsfunktion skapas för säkerhetstjänsten.

Kommittén har funnit att FUN i realiteten inte har förutsättningar att ägna sig åt den budgetgranskning, som nu föreskrivs i FUN:s instruktion. Kommittén föreslår därför att den uppgiften utgår såsom en huvuduppgift och att FUN i stället fortsättningsvis bör granska att underrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med gällande inriktning och att uppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt. Kommittén föreslår att instruktionen ändras i enlighet härmed. Kommittén föreslår även ändringar avseende vilka myndigheter, som skall vara föremål för FUN:s kontrollverksamhet. Denna bör enligt kommitténs mening koncentreras till Forsvarsmaktens och FRA:s underrättelseverksamhet.

FUN bör enligt kommitténs mening förstärkas med någon ledamot, som har sakkunskap i underrättelsefrågor och säkerhetspolitiska frågor. Därutöver bör sekretariatet förstärkas.

Kommittén anser även att FUN årligen bör avge en öppen skriftlig rapport om sin granskningsverksamhet. Även Forsvarsmakten (MUST) och FRA bör överväga att ge ut öppna översikter rörande sina respektive verksamhetsfält.

Rekrytering och utbildning samt personalpolitik (avsnitt 11)

Den snabba utvecklingen i synnerhet inom IT-området kräver rekrytering av experter av olika slag såväl inom inhämtningsområdena som för grundbearbetning och analys.

När det gäller analys bör även den kompetens utnyttjas som finns inom den icke-militära underrättelsetjänsten och inom forskning.

Kommittén har noterat vissa svårigheter för MUST att rekrytera och behålla icke-militär analyspersonal. Det har även varit svårigheter att rekrytera militär personal bl.a. beroende på att det inte har ansetts så meriterande att söka sig till underrättelsetjänsten. Underrättelseutbildningen behöver förbättras i synnerhet för personal, som avses tjänstgöra vid MUST. Det finns goda utbildningsmöjligheter för såväl civil som militär personal vid bl.a. Forsvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum och vid Forsvarshögskolan.

FRA bedriver en egen myndighetsanknuten utbildning av god kvalitet. Personalen efterlyser dock såsom komplement en bredare och mindre specialinriktad utbildning.

Kommittén anser att det bör tillkomma någon form av kvalificerad samordnad utbildning, som spänner över hela underrättelsefältet.

Personalpolitiken behöver i vissa avseenden förbättras. MUST har problem med att civil analyspersonal med specialistkompetens stannar alltför kort tid bl.a. till följd av bristande befordringsmöjligheter. En annan nackdel är att merparten av officerarna stannar alltför kort tid i sina befattningar.

Underrättelsekommittén förordar bl.a. bättre karriärmöjligheter för den civila personalen inom MUST och längre tjänstgöringsperioder för officerarna. Möjligheter till utbytestjänstgöring mellan MUST, FRA och FOA men även t.ex. Försvarsdepartementet och UD bör också finnas.

Kommittén anser att övervägande skäl talar för att MUST:s ledningsnivå höjs till i paritet med övriga ledningar inom Högkvarteret.

Rättsliga frågor och författningskommentarer (avsnitt 12)

Underrättelsetjänsten bör lagregleras. I en lag om försvarsunderrättelseverksamhet anges grunderna för den underrättelseverksamhet som skall bedrivas av Försvarsmakten och de myndigheter som regeringen bestämmer.

Verksamheten skall enligt den föreslagna lagen avse

- att kartlägga yttre militära hot och andra yttre hot mot landet,
- att stödja svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, i vilket ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och
- att enligt vad regeringen bestämmer, medverka i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I den föreslagna lagen finns också vissa grundläggande bestämmelser om arbetsmetoderna i underrättelsetjänsten. Verksamheten sker genom inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av information. Mot denna bakgrund utarbetas hotbildsanalyser och underrättelsebedömningar som delges regeringen, Försvarsmakten och andra myndigheter. Vidare anges att underrättelsesamarbete med andra länder och internationella organisationer får ske enligt regeringens närmare bestämmande. För att markera att underrättelsetjänsten inte är en säkerhetstjänst erinras om att det i underrättelsetjänst inte får utövas verksamhet som kräver polisiära befogenheter. Slutligen finns i lagförslaget en bestämmelse om att en särskild

nämnd - Försvarets underrättelsenämnd (FUN) - under regeringen skall ha insyn i försvarsunderrättelsetjänsten.

Kommittén lägger också fram ett förslag till tillämpningsförfordning till lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Där anges att underrättelsetjänst bedrivs inom Försvarmakten, FRA, FMV och FOA. I förordningen finns också bestämmelser om att myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet skall till regeringen anmäla frågor som rör etablerande och upprätthållande av samarbete med andra länder och internationella organisationer i underrättelsefrågor samt hålla regeringen underrättad om viktigare frågor som uppkommer i sådant samarbete. Vidare skall dessa myndigheter löpande förse regeringen med underrättelseinformation av betydelse för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt för de övriga syften som avses i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Vidare finns bestämmelser som erinrar om förekomsten av ett samordningssekretariat för underrättelsefrågor inom Regeringskansliet. Insynsuppgiften läggs enligt en annan bestämmelse på FUN. I en slutbestämmelse lämnas en upplysning om att regeringen kan meddela bestämmelser på området i förordning som är hemlig.

Det föreslås att tillägg görs till förordningen med instruktion för Regeringskansliet om att det i Regeringskansliet skall finnas ett samordningssekretariat för underrättelsefrågor och att chefen för detta sekretariat anställs av regeringen.

Slutligen föreslås ändrade bestämmelser i förordningen med instruktion för FUN i enlighet med de ställningstaganden som kommittén lagt fram i avsnitt 10.

Ekonomiska frågor (avsnitt 13)

För sekretariatet inom den föreslagna samordningsfunktionen beräknas de årliga kostnaderna till sju miljoner kronor. Kommittén föreslår att utgifterna för samordningsfunktionen tas från utgiftsområde 6 Totalförsvar. Underrättelsetjänstens framtida resursbehov bör bedömas fortlöpande närmast inom samordningsfunktionen i Regeringskansliet.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (0000:0000) om försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten och de myndigheter som regeringen bestämmer.

2 § Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs för att kartlägga yttre militära hot och andra yttre hot mot landet samt till stöd för de övriga viktiga nationella intressen som avses i 3 och 4 §§. Regeringen bestämmer försvarsunderrättelseverksamhet inriktning.

3 § Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Häri ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete.

4 § Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs även, enligt vad regeringen närmare bestämmer, genom medverkan med underrättelser i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar vid i fred.

5 § Uppgifterna enligt 2-4 §§ fullgörs hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Mot denna bakgrund utarbetas inom försvarsunderrättelsetjänsten hotbildsanalyser och underrättelsebedömningar som delges regeringen, Försvarsmakten och andra berörda myndigheter.

6 § Myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

7 § Av lagar och andra föreskrifter följer att det i försvarsunderrättelseverksamhet inte får utövas verksamhet som kräver polisiära befogenheter.

8 § En särskild nämnd under regeringen har insyn i försvarsunderrättelseverksamhet enligt vad regeringen närmare föreskriver.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till förordning (0000:0000) med vissa bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning meddelar regeringen vissa föreskrifter till verkställighet av lagen (0000:0000) om försvarsunderrättelseverksamhet.

2 § Försvarsunderrättelseverksamhet skall under regeringen bedrivas inom Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt.

3 § Myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet skall till regeringen anmäla frågor som rör etablerande och upprätthållande av samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Myndigheterna skall vidare hålla regeringen informerad om viktigare frågor som uppkommer i sådant samarbete sedan det etablerats.

4 § Myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet skall löpande biträda regeringen med underrättelseinformation av betydelse för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt för de övriga syften som avses i lagen (0000:0000) om försvarsunderrättelseverksamhet.

5 § I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns bestämmelser om samordningssekretariatet för underrättelsefrågor.

6 § Försvarets underrättelsenämnd utövar den i 8 § lagen (0000:0000) om försvarsunderrättelseverksamhet avsedda insynen i underrättelseverksamhet.

7 § Regeringen kan meddela ytterligare bestämmelser i fråga om försvarsunderrättelseverksamheten i förordning som är hemlig.

Denna förordning träder i kraft den

3 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

dels att 34 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny bestämmelse, 10 a §, samt närmast efter 10 § en ny rubrik av följande lydelse.

Samordningssekreterariatet för underrättelsefrågor

10 a § Inom Regeringskansliet finns ett samordningssekreterariat för underrättelsefrågor med placering i (alt. Statsrådsberedningen/-Utrikesdepartementet/Försvarsdepartementet). Chefen för detta sekretariat anställs av regeringen.

34 §

Nuvarande lydelse

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, preschef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd, enhetschef i förvaltningsavdel-

Föreslagen lydelse

Regeringen beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterare, kabinettssekreterare, förvaltningschef, expeditionschef, rättschef, budgetchef, finansråd, utrikesråd, inspektör, protokollchef, presschef, ambassadör, generaldirektör, departementsråd, enhetschef i förvaltningsavdel-

ningen *och* chef för revisionskontoret. Detta gäller också anställning som generalkonsul, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.

ningen, chef för revisionskontoret *och chef för samordningssekreteriatet för underrättelsefrågor*. Detta gäller också anställning som generalkonsul, ambassadråd och konsul, om det i anställningen ingår att vara chef för en utlandsmyndighet.

Övriga anställningar beslutas av regeringskansliet.

Denna förordning träder i kraft den

4 Förslag till förordning om ändring av förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd

Härigenom föreskrivs att 1 – 4 §§ förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 § Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att följa *underrättelsetjänsten inom* Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt samt *inom* de övriga myndigheter som *bedriver underrättelsetjänst och som* enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör till Förvarsdepartementet.

2 § Nämnden skall särskilt
1. ägna uppmärksamhet åt de enheter som inhämtar underrättelser med särskilda meto-

Föreslagen lydelse

1 § Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att följa *hur lagen (0000:0000) om försvars-underrättelseverksamhet och därtill anslutande föreskrifter tillämpas hos* Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt samt *hos* de övriga myndigheter som enligt *vad regeringen har bestämt bedriver försvarsunderrättelseverksamhet*.

2 § Nämnden skall särskilt
1. ägna uppmärksamhet åt de enheter som inhämtar underrättelser med särskilda meto-

der,

2. granska *anslagsframställningar rörande underrättelsetjänsten*, uppläggande och förande av de register som behövs för verksamheten, medel och metoder för inhämtning av underrättelser samt principer för rekrytering, utbildning m.m. av personal inom underrättelsetjänsten.

3 § Nämnden skall lämna Försvarsmakten de synpunkter och de förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs, skall nämnden också lämna förslag till regeringen.

4 § Nämnden består av *sex* personer. En av ledamöterna är ordförande.

der,

2. granska att *underrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med gällande inriktning och att uppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt*,

3. granska uppläggande och förande av de register som behövs för verksamheten, medel och metoder för inhämtning av underrättelser samt principer för rekrytering, utbildning m.m. av personal inom underrättelsetjänsten.

3 § Nämnden skall lämna Försvarsmakten *och de övriga myndigheter som omfattas av nämndens verksamhet* de synpunkter och de förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs, skall nämnden också lämna förslag till regeringen.

Nämnden skall årligen till regeringen avlämna en rapport över sin verksamhet.

4 § Nämnden består av *högst åtta* personer. En av ledamöterna är ordförande.

Denna förordning träder i kraft den

I Bakgrund m.m.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Vid regeringssammanträdet den 19 december 1996 bemyndigades chefen för Försvarsdepartementet (Fö) att tillkalla en kommitté med uppdrag att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning. Kommittén skulle lägga fram förslag till en ordning som innebär att statsmakterna får tidig och relevant tillgång till uppgifter, som är av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. Vidare skulle kommittén lägga fram förslag, som främjar en helhetssyn och en tydligare inriktning från regeringens sida, när det gäller underrättelseverksamheten i stort, liksom grunderna för underrättelsetjänstens inhämtning, bearbetning och avrapportering av information. Översynen skulle även innefatta organisatoriska frågor av betydelse i sammanhanget. Kommittén skulle också bl.a. belysa Försvarets underrättelsenämnds (FUN) verksamhet, nämndens roll och dess förhållande till regeringen. Kommitténs direktiv återges som *bilaga 1* till detta betänkande.

1.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet

1.2.1 Förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen m.m., som har påverkat underrättelsetjänsten under senare år

Den militära underrättelsetjänsten har tidigare varit föremål för översyn bl.a. av 1974 års Underrättelseutredning. På grundval av Underrättelseutredningens betänkande Den militära underrättelsetjänsten (SOU 1976:19) angav regeringen i prop. 1975/76:189 vissa allmänna riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten samt föreslog grunder för insyn i och kontroll av verksamheten. Riksdagen beslutade år 1976 att lämna de angivna riktlinjerna utan erinran och att godkänna de föreslagna grunderna för insyn och kontroll (se bet. FöU 1975/76:40 och rskr. 1975/76:376). De nuvarande principerna för underrättelsetjänstens verksamhet lades därmed fast.

Underrättelsetjänstens inriktning och organisation har därefter under år 1993 inom Regeringskansliet varit föremål för en särskild genomgång, som dock inte har föranlett några åtgärder.

Underrättelsekommittén vill här teckna en bakgrund till utredningsuppdraget genom att redovisa förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingen m.m., som har påverkat underrättelsetjänsten under senare år.

Underrättelsetjänsten präglades av det kalla kriget vid tiden för Underrättelseutredningens betänkande år 1976 och fram till år 1989, då stormaktskonfrontationen började trappas av. Under tiden mellan dessa år inträffade åtskilliga allvarliga kriser i relationerna mellan stormaktsblocken, vilka underströk behovet av en mycket aktiv militär underrättelsetjänst. Kriserna och spänningen mellan blocken berörde inte minst vårt närområde och utgjorde även mer eller mindre direkta hot också mot vårt land. Detta innebar att den svenska underrättelsetjänsten hade en hög ambitionsnivå för att bevaka dåvarande Sovjetunionen och i viss mån även andra Warszawa-paktsländer.

Huvudintresset från underrättelsetjänstens sida var riktat mot ett tänkbart anfall från sovjetisk sida och mot Warszawapaktsländernas militära förmåga och avsikter. Underrättelsetjänstens främsta uppgift var att ge underlag för beslut om försvarets beredskap, den s.k.

förvarnings- eller "larmklockefunktionen". Underrättelsetjänsten koncentrerades på att fortlöpande informera om företeelser, som kunde uppfattas som indikationer på att Sverige kunde beröras av kriser och bli utsatt för angrepp.

Tillgången till öppen information om vad som hände politiskt inom det s.k. Östblocket och militärt vid de sovjetiska och övriga Warszawapaktsländernas stridskrafter var under perioden fram till Sovjetväldets sönderfall under åren 1989-1991 starkt begränsad. Den information, som under tiden dessförinnan fanns tillgänglig för svenska beslutsfattare genom underrättelsetjänsten, var i viss utsträckning baserad på material som togs fram genom s.k. särskilda medel. FRA:s signalspaning spelade härvidlag den viktigaste rollen vid kartläggningen av den omedelbara militära aktiviteten i vårt närområde. I övrigt hade inhämtningen av underrättelser med andra särskilda medel och samarbetet med utländska underrättelsetjänster stor betydelse. Signalspaningens och den övriga underrättelseinhämtningens samt den militära analysverksamhetens förmåga ifrågasattes inte heller under denna tid. Däremot var underrättelsetjänstens medel och tjänstens metoder för inhämtning föremål för granskning.

Ganska snart efter år 1991 konstaterades allmänt att den samlade utvecklingen i Östeuropa under de senaste åren, som hade inneburit att ett hotfullt skede i Europa, hade tonat bort. Risken för storkrig i världen hade upphört samtidigt som det konstaterades att en ny men svåröverskådlig utvecklingsfas i det allmänpolitiska läget hade inträtt. Efterkrigstiden hade tidigare präglats av maktblockens ömsesidiga misstro, rivalitet och agerande i världspolitiken. Det starka öst- västperspektivet, som i högsta grad hade gjort sig säkerhetspolitiskt gällande i ett delat Europa, hade avklingat. Det tidigare hotet om ömsesidig utplåning hade verkat som en återhållande faktor i stormakternas uppträdande rent allmänt och mot varandra. Detta hade skapat en trögrörlighet i den internationella situationen, där Sverige liksom andra västeuropeiska länder tidigare hade koncentrerat sina militära resurser till ett invasionsförsvar med en hög beredskap mot angrepp från Sovjetunionen och andra Warszawapaktsländer. (Jfr bl.a. prop. 1991/92:102 s. 13 ff. och Ds 1995:28 s. 7 ff.)

Sedan mitten av 1990-talet har det vidtagits ett antal åtgärder i de världspolitiska sammanhangen, som har medfört en avspänning i förhållandena i Europa och mellan öst och väst. Ansträngningar har gjorts för att integrera ett demokratiskt Ryssland i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Sedan mitten av 1990-talet har det slutits flera säkerhetspolitiskt viktiga avtal, som är ägnade att undanröja konfliktrisker. Sålunda har det slutits samarbetsavtal mellan Nato

(North Atlantic Treaty Organization) och Ryssland. Vidare har Nato genomfört medlemskapsförhandlingar med Polen, Tjeckien och Ungern. Det euroatlantiska samarbetet utvecklas och fördjupas och omfattar så gott som alla länder i Europa och då även Ryssland. Upprättandet av det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap För Fred (PFF) samt den ytterligare utvidgningen och fördjupningen av samarbetet inom ramen för Europeiska Unionen (EU) är ytterligare steg mot en normalisering av förhållandena i första hand i Europa. Det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet och de nordiska ländernas ökande säkerhetssamarbete sinsemellan och med de baltiska länderna bidrar i hög grad till säkerheten i regionen. (Se bl.a. Ds 1998:9 s. 15 ff. och Ds 1999:2 avsnitt 3 och 6.)

Det ändrade allmänna militära hotet och de minskande riskerna för invasion av Sverige har inneburit att förutsättningarna för underrättelsetjänstens verksamhet, som tidigare så gott som uteslutande hade varit inriktad på att förutse rent militära hot mot landet, har förändrats. Eftersom underrättelsetjänstens funktion, roll och uppgifter har varit anpassade för att möta de traditionella hoten har de ändrade förhållandena i sig utgjort en anledning till att se över och förändra inriktningen av underrättelseverksamheten. Så har också skett i ett flertal länder i Västeuropa. I t.ex. Norge genomfördes redan år 1992 en genomgripande omstrukturering och nedbantning av underrättelsetjänsten med hänvisning till det kalla krigets slut.

Den större öppenhet om den militära utvecklingen i Europa, som har inträtt under 1990-talet är ett annat skäl för en översyn av den militära underrättelsetjänstens roll, funktion och uppgifter. Öppenheten har bl.a. kommit till uttryck i det s.k. CFE-avtalet (Conventional Armed Forces in Europe Treaty) mellan Nato-staterna och de tidigare Warszawapaktsstaterna om bindande rustningskontroll. Detsamma gäller för Sveriges del genom det efter hand reviderade s.k. Wien-dokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Europa, som innebär ett åtagande för samtliga medlemsstater i Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE - tidigare Europeiska säkerhetskonferensen, ESK) att utbyta militär information. OSSE utgör en viktig del i Sveriges deltagande i det europeiska fredsfrämjande arbetet. (Se bl.a. bet. 1996/97:UFöU1 s. 22 ff. och bet. 1996/97:UU9 s. 13 ff.) Mycket av den säkerhetspolitiska information, som tidigare krävde omfattande insatser från underrättelsetjänsten för att hämta in, finns numera på detta sätt öppet tillgänglig och med stora möjligheter till verifikation. Härtill kommer den allt mer omfattande och tekniskt sett lätt-tillgängliga globala information om förhållandena i andra länder,

som bl.a. kan nås via internationella databaser och som kan utnyttjas vid säkerhetspolitiska bedömningar.

Som nyss nämnts har den tidigare trögrörliga internationella situationen, som rådde före inledningsåren till 1990-talet, ersatts av en omvärldsutveckling, som i hög grad har präglats av föränderlighet och osäkerhet. Även om riskerna för ett storkrig eller krig mellan stater framstår som avlägsna, i vart fall i Europa med undantag av Balkan, har inte alla konflikter och kriser försvunnit ens från vårt närområde. Omvärldsutvecklingen påverkas i allt högre grad av globala utvecklingstrender som överbefolkning, miljöproblem, fattigdom, vatten- och livsmedelsbrist m.m. Detta kan ge upphov till nya säkerhetshot i former av migrationstryck, politisk och social instabilitet samt påfrestningar på det ekologiska systemet. Etniska och religiösa motsättningar kan utlösa konflikter eller försvåra spända lägen. Även globaliseringen på bl.a. de ekonomiska, finansiella och teknologiska områdena skapar förhållanden, som förändrar grunden för säkerheten.

Konflikter kan således uppstå på grund av andra typer av hot och att stater utövar påtryckningar i annan form än med konventionella militära medel i en sådan omfattning att det får säkerhetspolitisk relevans. Säkerhetspolitiken i de flesta länder har därför också vidgats till att även ta hänsyn till tänkbara risker, hot och svåra påfrestningar på samhället av andra slag än väpnat angrepp mot landets frihet och oberoende. De moderna samhällenas komplexitet skapar i många fall en sårbarhet för störningar och starka beroendeförhållanden, som kan utnyttjas t.ex. för ekonomiska påtryckningar, storskalig organiserad brottslighet, destabiliserande verksamhet, sabotageinsatser eller manipulering av informationsförsörjningen. Den tidigare dominansen av supermakterna har också ersatts av ett läge i världen där hot kan komma inte bara från andra länder, utan från flera mer eller mindre inflytelserika aktörer och grupper, som kan påverka ett lands säkerhet. (Se Ds 1998:9 s. 101 ff.)

Det är således fråga om ett bredare spektrum av lokala eller regionala konflikthanledningar, som i förlängningen kan medföra risker och störningar samt eventuellt även leda till militära konflikter efter en upptrappning. Det är även fråga om andra händelser, företeelser eller förhållanden i omvärlden, som kan påverka det internationella samfundet, det egna landet och befolkningen eller viktiga samhällsfunktioner eller livsmiljön på ett oacceptabelt sätt. Det brukar hänvisas till nya säkerhetspolitiska hot inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp, där hotbilden sträcker sig från klassiska maktkonflikter över försörjningskriser, ekologisk obalans, migrationsrörelser, nationalism, etniska och kulturella konflikter och terrorism till det

post-industriella samhällets sårbarhet. Förändringarna i den internationella miljön mot en mer komplex och svåröverblickbar allmän säkerhetspolitisk situation ställer krav på nya typer av politiska och militära bedömningar och därmed andra krav på information som grund för dessa bedömningar.

För närvarande anses risken för att konflikter skall övergå i väpnat våld vara större inom än mellan stater, även om andra stater kan vara inblandade eller i varje fall understödjer någon part. Den nya säkerhetspolitiska situationen efter det kalla krigets slut har ytterligare stärkt betydelsen av fredsfrämjande insatser. Det internationella samfundet har emellertid generellt svårigheter att ingripa i konflikter inom länder. De ingripanden, som ändå sker mot bakgrund av att kraven på en internationell samverkan ökar, görs - om inte med det berörda landets medgivande - med åberopande av FN-stadgans kapitel VII om inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar för att återställa internationell fred och säkerhet. Tvångsvisa ingripanden inom länder kan ske för att hindra spridning av konflikten, av humanitära skäl eller för att förhindra andra negativa konsekvenser, som en stat i upplösning kan få för sin omgivning. Världssamfundet söker utveckla militär förmåga, som kan sättas in effektivt och utan risk för egna förluster och med så små skadeverkningar för civilbefolkningen och dess egendom som möjligt. Ambitionen är också att en sådan insats skall kunna kombineras med humanitära, konfliktlösande och samhälls-
uppybyggande åtgärder. (Se Ds 1998:9 s. 102 ff.)

Den ökade satsningen på internationella fredsfrämjande ingripanden ställer nya krav på underrättelseinformation. Dels behöver den enskilda statsledningen underlag för att besluta om insatser, dels behövs information som stöd åt den personal som medverkar i dessa. Från FN:s sida har man tidigare haft en negativ inställning till underrättelseverksamhet i samband med fredsfrämjande insatser. Utvecklingen inte minst i Bosnien och Irak har emellertid bidragit till en omvärdering av underrättelseinhämtning inom FN.

Det mycket begränsade militära hotet i det nuvarande omvärldsläget har för svensk del liksom för flera andra västeuropeiska stater medgivit att det militära försvarets omedelbara krigsduglighet och beredskap har kunnat begränsas. Samtidigt har den grundläggande osäkerheten när det gäller utvecklingen på längre sikt krävt förmåga till anpassning till förändrade hot och förutsättningar. För att stödja förmågan att fatta beslut om anpassning och säkerställa att aktuellt beslutsunderlag finns tillgängligt för att anpassa försvaret till omvärldsläget och undvika att ständigt upprätthålla en intakt försvarorganisation krävs underrättelseinformation om långsiktiga ut-

vecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden. Detta ställer delvis nya krav på underrättelsetjänsten.

Den svenska underrättelsetjänst, som skall operera under 2000-talet, har att anpassa sig till dessa nya förutsättningar.

1.2.2 Bakgrunden till utredningsarbetet

Utgångspunkter för Underrättelsekommitténs utredningsuppdrag är den roll, som underrättelsetjänsten bör spela i den förnyelse av totalförsvaret som riksdagen år 1996 har beslutat om med anledning av regeringens propositioner 1995/96:12 och 1996/97:4 (se bet. 1995/96:UFöU1 och 1995/96:FöU1 samt rskr. 1995/96:44 - 46 resp. bet. 1996/97:UFöU1 och 1996/97:FöU1 samt rskr. 1996/97:36 och 109). Förnyelsen tar sikte på bl.a. frågor om säkerhetspolitiken generellt sett, om försvarspolitikerna och om målen för totalförsvaret samt övergripande principiella frågor om totalförsvarets utformning och struktur. Syftet är att totalförsvarets krigsduglighet skall anpassas till säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden. Det skall ske i såväl det korta perspektivet med hänsyn till det militärstrategiska läget som mer långsiktigt med hänsyn till omvärldsutvecklingen i en vidare mening.

I prop. 1995/96:12 anförde regeringen (s. 63) att ett säkerställande av förmågan till anpassning av försvaret till säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden krävde särskilda insatser på underrättelseområdet för att se till att aktuellt beslutsunderlag ständigt finns tillgängligt. Vidare underströks behovet av att skapa organisatoriska former för analys och värdering på hög politisk nivå. Regeringen förklarade att den därför ansåg att den säkerhetspolitiskt och militärt inriktade underrättelsetjänsten i det nuvarande säkerhetspolitiska läget skall lägga särskild vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för Sveriges säkerhet.

Försvarsutskottet fann för sin del (se bet. 1995/96:FöU1 s. 34) att det var motiverat med en översyn av underrättelsetjänsten. Därmed kunde enligt utskottet säkerställas, att underrättelsetjänsten ges en sådan ledning och utformning, som svarar mot de särskilda behov, som den föreslagna förnyelsen och inriktningen av totalförsvaret erfordrar, bl.a. när det gäller förmågan till kort- och långsiktig anpassning. Enligt regeringens bedömning i det följande årets försvarsbeslut var behovet av en översyn av underrättelsetjänsten motiverad

och detta även av andra skäl (se prop. 1996/97:4 s. 65 f.). Dessa skäl var enligt regeringens bedömning att Sveriges säkerhet i en vidare mening påverkas av ett bredare spektrum av hot och risker än tidigare och att detta kräver att säkerhetssynen vidgas. Regeringen hänvisade till att de senaste årens utveckling i omvärlden hade medfört att det numera fanns anledning att teckna en bredare säkerhetspolitisk bild än tidigare av tänkbara risker, hot och påfrestningar. Omvärldsvärldarna i den internationella miljön, särskilt i vårt närområde, innebar enligt regeringen, att behovet av underrättelser om nya hot och risker inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp borde uppmärksammas. (Se prop. 1996/97:4 s. 62 och 65.)

Det har i olika sammanhang påpekats att bl.a. den ökande öppenheten om militära förhållanden och den informationstekniska utvecklingen har inneburit att mycket av den information, som det tidigare krävdes omfattande insatser för att hämta in, numera finns lätt tillgänglig. Öppenheten och tillgängligheten har visat sig bl.a. genom internationella avtal om rustningskontroll och förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, genom ett öppnare och ökande utbyte av militär information mellan länder och inte minst genom utnyttjande av internationella databaser med omfattande information, som har betydelse i underrättelsesammanhang. Den nya öppenheten har påverkat både behovet av och förutsättningarna för underrättelseverksamheten.

I slutskedet av utredningsarbetet har de nu angivna bedömningarna av det säkerhetspolitiska läget och av underrättelsetjänstens roll utvecklats ytterligare genom Förvarsberedningens rapport, Förändrad omvärld - omdanad försvar (Ds 1999:2) och regeringens nyligen avlämnade prop. 1998/99:74.

Till precisering av Underrättelsekommitténs uppdrag att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning har regeringen i direktiven till kommittén angivit ett antal frågeställningar, som kommittén har haft att belysa särskilt. Det hänvisas till direktiven, se *bilaga 1*. Här återges det i direktiven intagna utredningsuppdraget.

Underrättelseverksamheten skall ge underlag till anpassning av totalförsvaret.

Kommittén skall göra en översyn av underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning.

Kommittén skall utgå från det behov av förändringar inom underrättelsetjänsten som regeringen och försvarsutskottet angav i samband med riksdagsbeslutet år 1995 om totalförsvarets förnyelse.

Kommittén skall lägga fram förslag till en ordning som innebär att statsmakterna får tidig och relevant information till uppgifter av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. I sammanhanget skall övervägas vilka ytterligare satsningar och andra åtgärder som bör göras när det gäller den löpande underrättelseinhämtningen.

Underrättelseinhämtningen måste till stor del inriktas mot den politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i vårt närområde. Denna inriktning får emellertid inte utesluta ett vidare perspektiv. Här kan nämnas behovet av kunskap om nya kris- och konfliktområden.

Behovet av underrättelser för att utforma och föra svensk säkerhetspolitik skall också beaktas. De delvis nya informationsbehov som följer av det vidgade säkerhetsbegreppet skall uppmärksammas.

Bättre samordning mellan myndigheterna m.m.

Regeringens möjligheter att inrikta underrättelsetjänsten bör utvecklas och bli bättre. En ytterligare samordning av den underrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarmakten (MUST), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets forskningsanstalt (FOA) och Försvarets materielverk (FMV) skall övervägas. Samordningen bör dock inte inkräkta på myndigheternas självständighet och ansvar för verksamheten.

En utgångspunkt skall vara statsmakternas behov av ett brett och för Sverige användbart beslutsunderlag.

Även möjligheten till ökad avstämning mellan den militära analysverksamheten och utrikesförvaltningens utrikes- och säkerhetspolitiskt präglade bedömningar bör studeras. Behovet av samverkan med den polisiära säkerhetstjänsten skall uppmärksammas.

Helhetssyn och tydligare inriktning

Kommittén skall lägga fram förslag som främjar en helhetssyn och en tydligare inriktning från regeringens sida när det gäller underrättelsetjänstens verksamhet i stort liksom grunderna för inhämtning, bearbetning och avrapportering.

Vidare skall avvägningen mellan freds- och krigstida behov och mellan strategiska och operativa krav analyseras.

IT-samhällets snabba framväxt och det växande internationella beroendet gör det särskilt viktigt att analysera balansen och resurs-

fördelningen mellan inhämtning av öppen och hemlig information samt mellan inhämtning, analys och presentation.

Även formerna för hur materialet presenteras skall övervägas.

Organisationsfrågor

Översynen skall omfatta verksamheten hos främst Försvarsmakten (MUST) och FRA men även verksamheten hos andra berörda myndigheter. Ett område som särskilt skall studeras är rekryteringen och utbildningen av dem som verkar inom underrättelsetjänsten. Översynen skall innefatta organisatoriska frågor av betydelse i sammanhanget.

Försvarets underrättelsenämnd

Kommittén skall också belysa hur insynen i underrättelsetjänsten genom Försvarets underrättelsenämnd har fungerat. Nämndens roll och förhållande till regeringen och andra organ skall därvid behandlas. En särskild fråga som skall uppmärksammas är de rutiner som tillämpas när nämnden inhämtar upplysningar om arbetet inom underrättelsetjänsten. Mot bakgrund av vad som framkommer skall kommittén ta ställning till om det finns behov av förändringar i fråga om nämndens sammansättning och om ytterligare specialistkompetens bör knytas till nämnden.

Utredningsuppdraget har inte omfattat den militära säkerhetstjänsten. Denna är organiserad och inriktad för säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst i syfte att klarlägga, motverka och skydda mot säkerhetshotande verksamhet, som berör försvaret. Uppdraget har inte heller omfattat den säkerhetsunderrättelsetjänst som Säkerhetspolisen (SÄPO) bedriver, för att förebygga och beivra brott mot rikets säkerhet. Utredningen har därför inte berört de militära och polisiära säkerhetstjänsterna på annat sätt än att behovet av gränsdragning och samverkan mellan underrättelsetjänsten och säkerhetstjänsterna har uppmärksamats.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Underrättelsekommittén har hållit 25 sammanträden varav flera har sträckt sig över två dagar. Vidare har kommittén hållit s.k. hearings med företrädare för Försvarmakten, FRA, FMV, FOA, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Tullverket, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Uppsala universitet och UD. I övrigt har kommittén sammanträffat med företrädare för Försvarmakten, FRA och Regeringskansliet vid ett flertal tillfällen och vid något eller några tillfällen med företrädare för bl.a. FOA, FMV, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Försvarshögskolan, Riksbanken, Statens invandrarverk och Svenska arbetsgivareföreningen. Kommittén har haft fyra sammanträden tillsammans med Försvarets underrättelsenämnd och två sammanträden tillsammans med Försvarsberedningen. Kommittén har företagit resor i syfte att inhämta kunskaper om underrättelsetjänsters organisation och samordning i andra länder. Kommittén har vidare avgivit remissvar rörande informationskrigföring och rörande FRA:s verksamhet. Det ligger i sakens natur att kommittén under arbetets gång har tagit del av information av hemlig och kvalificerat hemlig natur. Kommittén har emellertid inriktat sitt arbete på att söka avlämna ett betänkande som i sin helhet kan läggas fram offentligt.

2 Underrättelsetjänsten - en bakgrund

2.1 En historisk återblick

Behovet av underrättelsetjänst för att skaffa information om främmande makters eller fienders förhållanden och handlingsmöjligheter har förankring långt tillbaka i tiden. Således har beslutsfattare haft behov av en underrättelsetjänst, som kan undanröja ovissheten om en motståndares resurser och möjligheter i krig och klarlägga dessa. I fred har det behövts en underrättelsetjänst för att på motsvarande sätt ge besked om den säkerhetspolitiska situationen och huruvida denna kräver en mobilisering av krigsmakten eller andra åtgärder.

I olika sammanhang har det återgivits hur redan den kinesiske strategen och författaren Sun Zi på 500-talet f. Kr. i sitt verk om krigskonsten har lämnat en beskrivning av underrättelsefunktionen. Agenter och spioner har i alla tider använts som komponenter i ett underrättelsesystem för att bl.a. genom infiltration skaffa upplysningar om en presumtiv eller verklig motståndares krigsförmåga och intentioner. Sålunda lär t.ex. Hannibal och senare Djingis Khan ha låtit agenter infiltrera hos fienden. Belägg lär finnas för att man även långt tidigare i Egypten redan 1600 år f. Kr. hade rutiner för inhämtning och en systematisk bearbetning och analys av underrättelser. Speciellt organiserade spaningsförband skall ha förekommit.

En omfattande ekonomisk underrättelseverksamhet förekom under medeltiden med anknytning till bl.a. de betydelsefulla handelscentra, som byggts upp kring städer som Venedig och Florens. Principerna för det modernare underrättelseväsendet anses härröra från den engelske 1500-talsfilosofen och statsmannen Sir Francis Bacon (1561-1626) och drottning Elisabeth I:s utrikesminister och underrättelsechef Sir Francis Walsingham (1532-1590). Bacons teorier om underrättelsetjänsten utgick från tankar om nationalstaten och dess behov och staten som bärande kraft. Den engelska underrättelsetjänsten, såsom den utvecklades under den elisabetanska tiden un-

der den senare delen av 1500-talet, har betraktats som ett för dåtiden mycket avancerat analytiskt redskap. Underrättelsetjänsten var inriktad mot att stödja nationens övergripande och långsiktiga målsättningar och utnyttja sådana rutiner, som formulerandet av underrättelsebehov och en underrättelsedoktrin, dvs. de principer enligt vilka underrättelseverksamheten avsågs att bedrivas. Grunden för den brittiska underrättelsetraditionen anses ha lagts redan då. (Se Wilhelm Agrell, *Konsten att gissa rätt*, 1998, s. 23 o. 46 och Agrell, *Underrättelserevolutionen*, Folk och Försvar, 1978:4 s. 10 ff.)

Under Walsinghams ledning bedrevs inför ett växande hot om en spansk invasion av England en systematisk underrättelseverksamhet, som anses ha spelat en stor roll för den spanska armadans misslyckande. Underrättelseverksamheten byggde på underrättelseutbyte med andra länder, agentverksamhet, information genom utsända diplomater och uppsnappning av meddelanden i brev. Till grund för verksamheten låg en väl genomtänkt underrättelseplan för hur underrättelser rörande Englands fiender, deras förehavanden och intentioner skulle samlas in. (Se Agrell *Konsten att gissa rätt*, s. 43 ff. resp. 10 ff.)

Behovet av en svensk underrättelsetjänst gav sig till känna under Gustav II Adolfs fälttåg, även om man också långt tidigare hade haft ambitioner att skaffa information om säkerhetspolitiska förhållanden. Upplysningarna om hur underrättelsetjänsten arrangerades är i och för sig få, men det anses att svenskt säkerhetstänkande stod på en hög nivå. Sverige inrättade under början av 1600-talet redan innan kungens fälttåg och utvecklade senare under mitten av 1600-talet ett fungerande nät i bl.a. Tyskland, Danmark, Polen och Ryssland av agenter, som var anställda för att lämna upplysningar om förhållandena där och om krigsplaner mot Sverige. (Se Lennart W. Frick och Lars Rosander, *Det vakande ögat*, Svensk underrättelsetjänst under 400 år, s. 43 ff.)

Under Gustav II Adolfs och senare under Karl XII:s fälttåg fick den svenska underrättelsetjänsten självfallet en direkt inriktning mot krigsoperationer. Senare under 1700-talet växte underrättelseorganisationen i diplomatins skugga hos alla betydande nationer. I alla större europeiska huvudstäder utvecklades särskilda organ, som övervakade och dechiffrerade den diplomatiska korrespondensen. Som en betydande europeisk makt hade Sverige också att utnyttja dessa möjligheter. (Se Frick och Rosander a.a. s. 107.)

En mer sofistikerad underrättelsetjänst kom till under Gustav III:s ledning med en inriktning mer på inrikesförhållanden och säkerhetstjänst. En säkerhetsunderrättelsetjänst och ett kontrapionage växte fram. Den militära underrättelsetjänsten bedrevs inom ramen

för de centrala militära staberna. Någon egentlig underrättelseverksamhet bedrevs emellertid inte fram till 1900-talets början. Under senare delen av 1800-talet hade inrättats visserligen en generalstabens militärstatistiska avdelning som bl.a. innefattade en utlandssektion som i huvudsak fick information genom ett litet antal militärattachéer. Den tidigare gustavianska aktiva spionverksamheten hade emellertid upphört. (Se Jan Ottosson och Lars Magnusson, *Hemliga makter*, 1991, s. 19.)

Planer på att upprätta en särskild svensk militär underrättelseorganisation väcktes kring sekelskiftet år 1900 i anslutning till unionskrisen med Norge. Den svenska generalstaben sökte upprätta ett informationsnät för att få upplysningar om norrmännens militära aktiviteter. En särskild funktion för underrättelseinhämtning riktad mot Norge inrättades, varvid bl.a. en spionverksamhet byggdes upp.

Strax efter unionskrisen när ett hot från öster med rysk aktivitet på Åland uppfattades som allt mer hotande, kom underrättelsetjänsten att utvecklas organisatoriskt. År 1908 och år 1911 bildades särskilda utrikesavdelningar för underrättelseverksamhet vid armé- respektive marinstaben. Modernare metoder för krigföring mot bakgrund av bl.a. en snabb teknisk utveckling ställde också nya krav på en underrättelsefunktion. Under första världskriget kom radiokommunikationer att spela en stor roll i krigföringen och signalspaningen tillsammans med flygspaning blev viktiga nya metoder för underrättelseinhämtning vid sidan av rapportering från diplomater och militärattachéer samt agentverksamhet.

Under mellankrigstiden minskade intresset i Sverige för underrättelseverksamheten, vilket återspeglades både i omfattning och prioritet. Inhämtning genom attachéer framstod som den mer verk samma underrättelsemetoden medan agentverksamheten utomlands i stort sett lades ner. Signalspaningen utvecklades inte. Intresset för underrättelser var i huvudsak riktat mot kontrapionage. Organisatoriskt var underrättelsetjänsten splittrad på de tre försvarsgrenarna, av vilka flygstaben år 1931 fick en särskild underrättelseavdelning. Ansvarsfördelningen mellan underrättelsefunktionerna var oklar och ledde till problem. Detta var läget för den svenska underrättelsetjänsten mot slutet av 1930-talet.

I samband med oron i omvärlden inför andra världskriget och den tilltagande krigsrisk ställdes krav på en fungerande underrättelsetjänst. När försvarsstaben bildades år 1937 inrättades en särskild underrättelseavdelning (utrikesavdelningen), som var gemensam för krigsmakten. I samband med krigsutbrottet år 1939 förstärktes organisationen för att bättre kunna följa utländska förhållanden. Bl.a. inrättades en särskild sektion, den s.k. G-sektionen,

med uppgift att på inofficiell väg hämta in underrättelser. G-sektionen har senare under årens lopp kommit att kallas bl.a. C-byrån, T-kontoret, IB m.m. I försvarsstabens regi bedrevs vid denna tid signalspaning med hjälp av stabens kryptoavdelning. Sommaren 1942 upprättades för detta ändamål försvarsväsendets radioanstalt, sedermera FRA.

I underrättelseutredningens betänkande (SOU 1976:19) lämnas en utförlig redovisning för den svenska militära underrättelsetjänstens utveckling i tiden efter andra världskriget och fram till mitten av 1970-talet. För perioden därefter se nedan avsnitt 2.4.

2.2 Allmänt om begreppet underrättelsetjänst och om underrättelsetjänstens funktion, roll och uppgifter

Underrättelsetjänst definieras vanligtvis och kortfattat som en verksamhet eller process för att hämta in, bearbeta och delge information, som skall utgöra underlag för bedömningar och beslut på olika nivåer bl.a. för ett framtida agerande. I en trängre militärt inriktad säkerhetspolitisk mening brukar underrättelsetjänst beteckna den verksamhet, som syftar till att kartlägga främmande makters militära och politiska förhållanden och handlingsmöjligheter. (Jfr bl.a. SOU 1976:19 s. 29, Nationalencyklopedin, Band 19 s. 36 och Agrell, a.a. s. 21.)

I handböcker för militär underrättelsetjänst brukar anges att den militära underrättelsetjänstens huvuduppgift är att i en krigssituation bidra med underlag för militära operationer. Underrättelserna tar därvid sikte på att ge underlag för var, när och hur de egna stridskrafterna skall sättas in och användas. Den militära underrättelsetjänstens mål i övrigt och i fredstid anges vara att lämna underlag om främmande makters militära förmåga och handlingsmöjligheter vid kriser eller i händelse av krig. Underlaget skall ligga till grund för bedömande och beslut om den egna försvarsmaktens beredskap och hävdandet av rikets territoriella integritet, om krigsplanläggning och om försvarsmaktens utveckling på sikt samt om internationella insatser och stöd åt egna förband eller enheter i sådana sammanhang. Den militära underrättelsetjänsten skall även ge stöd i förhandlingar m.m. om rustningskontroll och om förtroendeskapande åtgärder.

Underrättelseprocessen förutsätter att den, som skall göra bedömningar eller fatta beslut på grundval av underrättelser, också

anger vilka behov av information, som underrättelsetjänsten skall tillgodose. Det överordnade syftet med processen styr sedan underrättelseverksamheten eller den operativa delen av underrättelsefunktionen, när det gäller inriktningen av informationsinhämtningen, och de prioriteringar i bearbetningen och analysen av det inhämtade materialet och den slutliga delgivningen eller presentationen av analysresultatet. (Jfr Agrell, a.a. s. 25 ff.) Vad gäller det övergripande ansvaret för under vilka former underrättelseverksamheten skall bedrivas ankommer det ytterst på statsmakterna att ange riktlinjer för verksamheten och bevaka att inte rättsstatens krav åsidosätts.

I faktaböcker om underrättelsetjänst och i handböcker för sådan tjänst presenteras underrättelseprocessen i form av en principskiss såsom en underrättelsecykel i fem olika steg.

Det första steget i underrättelseprocessen, som initierats av beslutsfattaren eller uppdragsgivaren genom ett preciserat underrättelsebehov, brukar anges som *planering* och *inriktning* av underrättelseverksamheten. En underrättelseplan görs upp av ledningen för underrättelsetjänsten, som sedan uppdrar åt olika inhämtningsorgan att samla behövlig information.

Inhämtningen är det andra steget i underrättelseprocessen eller underrättelsecykeln. Den består i att s.k. rådata hämtas in genom bl.a. öppna källor, "open sources", som är allmänt tillgänglig kunskap och vanligen kallas OSINT (open sources intelligence). Det är fråga om information som hämtas från press, television, facktidsskrifter, officiella inhemska och utländska rapporter, elektroniska databaser (t.ex. Internet) m.m. Hemlig information hämtas in främst med hjälp av tekniska hjälpmedel och då vanligen genom signalspaning, s.k. SIGINT (signal intelligence), mot teletrafik, radarstationer m.m. Satellitspaning och annan foto- eller teknisk bildspaning, s.k. IMINT (imagery intelligence), förekommer också. Inhämtningen sker även genom personbaserad inhämtning, som omfattar både öppen och hemlig inhämtning, s.k. HUMINT (human intelligence). Den kan ske i det förra fallet genom attachéer och diplomater samt genom samtal med flyktingar, emigranter, s.k. avhoppare m.fl. och i det senare fallet genom bl.a. agentverksamhet. Information hämtas även in i samarbete med utländska underrättelsetjänster (liaison) och genom underrättelsetjänstens kontakter med bl.a. myndigheter. Kontakter tas även med forskare, olika organisationer, m.m. Militära förband och enheter hämtar information genom bl.a. radarspaning samt fartygs- och flygspaning. Information hämtas även in genom materielundersökningar och inom ramen för forskningsprojekt.

De tredje och fjärde stegen i underrättelsecykeln innebär *bearbetning* av informationsmaterialet och innefattar dels en *grundbearbetning* genom bl.a. översättning, redigering, omformning eller dechiffkering av meddelanden, dels en *analys* eller värdering och förädling av informationsmaterialet. *Delgivningen* är det femte och sista steget i underrättelsecykeln och innebär att det analyserande materialet presenteras för uppdragsgivaren, beslutsfattaren eller andra, som bedöms ha behov av den färdigbearbetade underrättelsen.

Det brukar anges att underrättelser delas in i strategiska, operativa och taktiska underrättelser och att de beslut, som fattas på grundval av underrättelsen, nivåmässigt skiljer sig främst med avseende på i vilket sådant perspektiv underrättelsen skall ses. Således är i allmänhet den strategiska underrättelsetjänsten inriktad mot generella nationella eller internationella och globala problem. Underrättelseverksamheten bedrivs därvid för att ta fram beslutsunderlag på nationell beslutsnivå. Underrättelsetjänstens uppgift är då att kartlägga främmande maktors förhållanden och handlingsmöjligheter mera allmänt och att samla material för en bedömning av händelseutvecklingen ofta i ett längre perspektiv.

Som militär underrättelsetjänst brukar betecknas en underrättelsetjänst, som organisatoriskt är knuten till ett lands försvarsmakt. På den strategiska nivån kan den militära underrättelsetjänstens uppgifter omfatta inte bara militära utan även politiska, ekonomiska, sociala, etniska, religiösa m.fl. förhållanden. Underrättelseverksamheten syftar då till att ge landets högsta beslutsfattare uppgifter inte bara om den rent militära verksamheten i omvärlden mera allmänt, utan även till att ge dessa underlag för bedömningen av den allmänna säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen.

Operativa och taktiska militära underrättelser skiljer sig generellt sett från militära strategiska underrättelser dels i fråga om beslutsnivån, dels genom en mer direkt inriktning mot främmande stridskrafter. Operativa och taktiska underrättelser ger i allmänhet underlag för beslut på en lägre beslutsnivå och för beslut av mindre vidd och med snävare utgångspunkter. I handböcker i militär underrättelsetjänst brukar detta illustreras med att fördelningschefer har huvudansvaret för problem på taktisk nivå och militärbefälhavare har ansvaret på den operativa nivån, medan försvarsministrar har ansvar på den strategiska nivån.

Den militära operativa och taktiska underrättelsetjänsten är således i första hand inriktad mot främmande stridskrafter och bedrivs i huvudsak i syfte att ta fram uppgifter för att klarlägga en motståndares rent militära dispositioner och handlingsmöjligheter, militära styrka och svaghet i ett stridsområde, militärgeografi, kommunika-

tioner, militära organisation, utrustning m.m. samt att ge beslutsunderlag för planläggning och genomförande av egen militär verksamhet. Som exempel på inhämtning i dessa sammanhang brukar nämnas spaningsflyg och radio- och radarspaning utförd av militära förband, även om information hämtas in också på annat sätt. Den operativa underrättelsetjänsten sägs tidsmässigt ligga före den taktiska, som brukar kallas stridsunderrättelser. Man talar även om militär teknisk underrättelsetjänst och avser därvid information om främmande makters krigsmateriel och stridsmetoder.

Underrättelsetjänst förekommer världen över med olika slags inriktning och organisatorisk anknytning. I regel syftar underrättelseverksamhet till att klarlägga främmande makters militära och säkerhetspolitiska förhållanden. Vissa länder har underrättelseorganisationer, som är knutna till den politiska ledningen - en allmänpolitisk civilt betonad underrättelsetjänst - för att förse ledningen med information om andra staters förhållanden och då inte bara på det militära området. Andra länder, däribland Sverige, begränsar sig till att ha en i huvudsak militär underrättelsetjänst, som är knuten till landets försvar och som har en snävare och huvudsakligen militär inriktning.

I utredningsdirektiven för Underrättelsekommittén framhålls att de organ, som verkar inom den svenska underrättelsetjänsten, huvudsakligen har uppgifter som är direkt hänförliga till försvaret av Sverige, till svenskt deltagande i internationella insatser och till stöd åt svensk utrikes- och försvarspolitik. Det hänvisas vidare till att den svenska underrättelsetjänsten under efterkrigstiden har byggts upp för att tillgodose statsmakernas och det militära försvarets olika behov och att verksamheten bedrivs organisatoriskt främst inom Försvarsmakten och vid FRA. Därvid spelar enheten för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) vid Försvarsmakten en nyckelroll genom att vara den enda s.k. all source-funktionen, dvs. en funktion, som har till uppgift att på grundval av allt tillgängligt underlag ta fram och slutligt sammanställa bearbetade underrättelser. MUST har även ett inriktningsansvar när det gäller inhämtning av information i förhållande till andra delar av den militära underrättelsetjänsten, däribland den militära underrättelsetjänst som bedrivs av FRA. (Se Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift, 3. häftet 1998, s. 59 och 66.) Även rent civila myndigheter, däribland utrikesförvaltningen, lämnar bidrag till underrättelsetjänsten.

Den svenska underrättelsetjänstens huvuduppgift har av tradition varit att ge underlag för den politik och de åtgärder i övrigt, som syftar till att värna om landets yttre säkerhet. I fredstid består upp-

gifterna i att ge regeringen och försvarsledningen förvarning om militära hot mot landet och underlag för beslut, som rör försvarets beredskap och krigsduglighet. Det brukar anges att underrättelsetjänstens främsta uppgift är att vara en "larmklocka", som skall ge regeringen och försvarsledningen den förvarning, som behövs för att vårt värnpliktsförsvar skall kunna mobiliseras och göras krigsdugligt i tid. Underrättelsetjänsten har därför att fortlöpande registrera och bedöma sådana företeelser i vår omvärld, som kan vara indikationer på att landet kommer att bli utsatt för angrepp. (Jfr bl.a. SOU 1994:11 s.137.)

Underrättelsetjänsten skall vidare, såsom också framhålls i utredningsdirektiven, ge underlag för operativ krigsplanläggning i form av kunskap om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning. En ytterligare uppgift för underrättelsetjänsten är att bidra med underlag för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Underrättelsetjänsten skall även lämna underlag för beslut om åtgärder vid kränkningar av vårt territorium. Den har vidare, som redan nämnts, uppgifter som är relaterade till svenskt deltagande i internationella insatser. I säkerhetspolitiska kriser och i krig övergår underrättelsetjänstens uppgifter till att stödja försvarsanstängningarna. Underrättelsetjänsten skall då lämna underlag för beslut om agerande i krissituationer och om hur kriget skall föras.

Som ett led i underrättelseverksamheten skall den militära underrättelsetjänsten, enligt vad som också sägs i utredningsdirektiven, kontinuerligt bidra med underlag som stöd för den svenska "utrikes- och säkerhetspolitiken". Utrikespolitik brukar betecknas som en stats samlade relationer till omvärlden, medan begreppet säkerhetspolitik innefattar den del av utrikespolitiken, som tillsammans med försvarspolitiken är mer specifikt inriktad på skyddet av ett lands politiska självständighet och territoriella integritet. (Se bl.a. Leif Leifland i Sveriges säkerhetspolitiska vägval, Folk och Försvar, 1994, s. 113.) Begreppet säkerhetspolitik har eljest av tradition ansetts inrymma, förutom rena försvarsåtgärder mot angrepp, politiska åtgärder från ett lands sida för att i en internationell utveckling minska konflikter och motverka internationell spänning samt för att förhindra att hot och väpnade konflikter uppstår. Säkerhetspolitiken har således såväl en nationell som en internationell dimension och dessa säkerhetspolitikens båda dimensioner formas i ett kontinuerligt samspel mellan utrikespolitiska och försvarspolitiska åtgärder. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 39 ff. och bet.1995/96:UFöU1 s. 35 f.)

Begreppet säkerhetspolitik har av statliga utredningar definierats olika under årens lopp. Det har emellertid ansetts klart att säkerhetspolitik är ett överordnat begrepp i förhållande till såväl utrikespoli-

tik som försvarspolitik och att säkerhetspolitiken, som nyss sagts, har både en utrikespolitisk och en försvarspolitik dimension. (Se bl.a. SOU 1988:58 s. 110.) Begreppet säkerhetspolitik såsom det används i detta betänkande innefattar också såväl försvars- som utrikespolitiska aspekter.

Efter det kalla krigets slut har, som redan framgått, säkerhetsbegreppet och internationell säkerhet kommit att ges en alltmer vid innebörd och ta sikte även på frågor, som berör icke-militära hot mot och påfrestningar för landet. För svensk del har genom 1995 och 1996 års riksdagsbeslut om totalförsvarets förnyelse förklarats att säkerhetsbegreppet vid sidan av ett militärt angrepp, internationella kriser och konflikter i andra länder även skall omfatta hot och risker som kan påverka Sverige. Det är hot och risker, som är av s.k. lågrisknivå. Det rör sig om förhållanden som, utöver mer eller mindre direkta kriser, berör en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling i omvärlden, miljörisker, internationell brottslighet, terrorism m.m. Direkt eller indirekt samband råder även mellan en positiv utveckling av ekonomi och miljö eller respekten för demokrati och mänskliga rättigheter m.m. och skilda aspekter på internationell stabilitet och säkerhet. Överblicken över omvärldsutvecklingen anses kräva att ett helhetsperspektiv anläggs också på säkerhetsfrågor av lågrisknivå.

Vad som för svensk del omfattas av samlingsbegreppet säkerhetspolitik griper, med nu angivna utgångspunkter, över flera av den svenska regeringens departementala verksamhetsområden. Säkerhetspolitiken blir därmed även allt mer en fråga öppen för olika tolkning. Detta återspeglas också i en allt starkare knytning inom ramen för begreppet säkerhetspolitik mellan i första hand utrikespolitiken och försvarspolitik men även till frågor med anknytning till allmän ekonomisk politik, miljöpolitik och kriminalpolitik.

2.3 Den militära underrättelsetjänsten enligt 1976 års riksdagsbeslut

2.3.1 Grundprinciper och uppgifter för underrättelsetjänsten

I Underrättelseutredningens betänkande (SOU 1976:19) lämnas en utförlig redovisning för den dåvarande svenska militära underrättelsetjänstens grunder, funktion, organisation, arbetsmetoder m.m. Riktlinjerna och principerna för den nuvarande underrättelsetjänstens verksamhet utgår från de förslag, som lämnades i betänkandet. Riktlinjerna lades fast av statsmakterna genom det tidigare nämnda riksdagsbeslutet år 1976 om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten.

I Underrättelseutredningens betänkande angavs att med militär underrättelsetjänst avsågs, till skillnad från bl.a. allmän politisk underrättelsetjänst, en verksamhet som är knuten till landets försvarsmakt och leds av denna. Verksamhetens mål skulle enligt betänkandet vara att kartlägga främmande makters militära förhållanden och handlingsmöjligheter och bedöma den militära händelseutvecklingen. (Se bl.a. SOU 1976:19 s. 29 och 49). Detta har också varit en utgångspunkt för statsmakternas principbeslut år 1976 om den militära underrättelsetjänsten (se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 74 f., 78 f. och 86 f.).

Enligt principbeslutet angavs, såsom en allmän synpunkt, att behovet av en speciell underrättelsetjänst, som redan i fredstid kan ge information om främmande makter, var särskilt stort på grund av vårt lands läge i gränsområdet mellan två militära block. Vidare pekades på vår alliansfria utrikespolitik och det förhållandet att vår försvarsmakt bygger på den allmänna värnpliktens grund, vilket från beredskapssynpunkt förutsätter förvarning om ett förestående angrepp så tidigt som möjligt. En allsidig, välorganiserad och effektiv underrättelsetjänst skulle därför ingå i vårt totalförsvar. Det skulle vara underrättelsetjänstens uppgift att fortlöpande ha även den normala verksamheten i främmande länder klar för sig, så att iakttagelser om förändringar där kunde säkerhetspolitiskt bedömas mot en riktig bakgrund. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 35 f. o. 86 f. samt bet. FöU 1975/76:40 s. 3 och 14.)

Underrättelsetjänstens huvudsakliga uppgifter var enligt 1976 års riksdagsbeslut att fortlöpande ge underlag för avgöranden om försvarsmaktens beredskap - förvarningsfunktionen - samt att förse försvarsmaktens ledning med underrättelser, som hade betydelse för krigsplanläggning och långsiktsplanering av försvaret. Förvarningsfunktionen skulle ha högsta prioritet när det gällde underrättelsetjänstens olika uppgifter. Prioriteringen skulle gälla främst de underrättelseorgan - FRA och "försvarsstabens särskilda byrå", kallad IB - som hade att inhämta underrättelser med särskilda medel. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 87 och bet. FöU 1975/76:40 s. 4 och 15.)

Beträffande den militära underrättelsetjänstens mål och verksamhetsområde angavs genom beslutet, att ansvaret att ange inriktningen för inhämtning, bearbetning och delgivning av underrättelser skulle ligga på de befattningshavare inom försvarsmakten, som behövde underrättelser om främmande makter för att kunna lösa sina arbetsuppgifter. Överbefälhavaren (ÖB) skulle ha det yttersta ansvaret att leda och närmare inrikta underrättelsetjänsten samt fastställa instruktion och reglemente för denna. Det angavs som självfallet att underrättelsetjänstens verksamhet, liksom all annan statsverksamhet, måste ligga i linje med statsledningens intentioner i utrikespolitiska och andra frågor. Vissa övergripande anvisningar från statsledningen skulle därför finnas liksom en fortlöpande kontroll av verksamheten. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s.87 och bet. FöU 1975/76:40 s. 4 f. o. 14)

Som en grundprincip för underrättelsetjänstens verksamhetsområde gällde enligt 1976 års beslut att de enheter, som hör till underrättelseväsendet, endast skulle få inhämta, bearbeta och lagra sådan information, som var klart ägnad att öka eller befästa kunskapen om andra länder i sådana avseenden, som hade betydelse för vårt lands yttre säkerhet. Avsteg från denna princip fick endast göras då det gällde ett underrättelseorgans eget säkerhetsskydd. Det ankom i princip på säkerhetstjänsten - den militära eller den polisiära - att skydda landet mot verksamhet, som hotade landets inre säkerhet. Den militära säkerhetstjänstens uppgift var därvid att klarlägga säkerhetshotande verksamhet, som riktades mot försvarsmakten och att skydda denna. Den polisiära säkerhetstjänstens huvuduppgift var att förebygga och hindra brott mot rikets säkerhet.

Det ansågs emellertid inte möjligt att dra någon helt klar gräns mellan underrättelsetjänstens och säkerhetstjänstens verksamhetsområden, utan det sades att det måste inträffa att de båda funktionerna beträder varandras områden. De båda verksamhetsgrenarna måste därför enligt beslutet i vissa lägen samverka med varandra. Den regel, som skulle förhindra att underrättelseorganen verkade

utanför sina områden, måste enligt beslutet utgå från underrättelsetjänstens syften (se SOU 1976:19 s. 103 f., prop. 1975/76:189 s. 87 f. och FöU 1975/76:40 s.15).

I Underrättelseutredningens betänkande (SOU 1976:19) konstaterades (s. 44) att allmänt sett största delen av den information, som olika underrättelsetjänster världen över använder sig av, var allmänt tillgänglig genom bl.a. massmedia och facktidsskrifter. Öppen information förmedlades enligt betänkandet även genom diplomatiska kanaler, genom informationsutbyte inom vetenskap och forskning samt genom iakttagelser vid mässor, utställningar, uppvisningar av militär materiel m.m. Det uppskattades att mer än 80 procent av underrättelsematerialet inhämtades på öppna vägar. Inhämtning skedde därutöver, främst genom signalspaning och agentverksamhet mot information, som andra länder försökte hålla hemlig.

I 1976 års beslut slogs fast att den svenska underrättelsetjänsten inte bara kan ägna sig åt öppen information, utan också måste hämta in och bereda sådan information, som andra länder försöker hålla hemlig. Sådan information skulle för svensk del hämtas in och beredas även under fredsförhållanden. Organisationsenheter som FRA och dåvarande IB ansågs därför vara nödvändiga delar av den svenska militära underrättelsetjänsten. Det framhölls också att vår kunskap om omvärlden måste vara allsidig och att behovet av information omfattade även länder utanför vårt närområde. (Se SOU 1976:19 s. 104 f. och prop. 1975/76:189 s. 88.)

Uppgiftsmaterial, som har tillförts underrättelsetjänsten och som uppenbart saknade betydelse för verksamheten, skulle enligt 1976 års beslut förstöras, där så kunde ske med hänsyn till gällande bestämmelser om arkivering. Detta skulle gälla oavsett varifrån materialet härstammade. Material hos underrättelsetjänsten, som hade ett sådant innehåll att det borde komma till säkerhetstjänstens kännedom, skulle översändas dit. I beslutet poängteras att någon form av åsiktsregistrering inte fick förekomma inom underrättelsetjänsten. (Se prop. 1975/76:189 s. 92.)

Den signalspaning, som bedrevs vid FRA, spelade enligt riksdagsbeslutet år 1976 en viktig roll i underrättelseverksamheten och en fortsatt stark satsning skulle ske på denna. Inhämtning av underrättelser genom andra medel såsom utfrågning av invandrare och resenärer samt agentverksamhet och samverkan med främmande underrättelseorganisationer skulle även förekomma under förutsättning att inhämtningen bedrevs i godtagbara former. En grundregel vid all inhämtning skulle vara att medverkan i underrättelseverksamheten var frivillig och att de personer, som tog emot uppdrag inom verksamheten, skulle upplysas om vad deras medverkan kunde

innebära för dem i form av risker m.m. (Se prop. 1975/76:189 s. 89.)

Frågan om att öppna möjlighet till inhämtning genom telefonavlyssning och vissa former av elektronisk avlyssning - avlyssning av kabelledd kommunikation och s.k. buggning - var föremål för övervägande i samband med 1976 års beslut. Sådan inhämtning förekom, påpekades det, vid andra underrättelsetjänster bl.a. vid den tyska. Frågan avvisades emellertid. Det huvudsakliga skälet till att inte för svensk del tillåta denna typ av inhämtning var den integritetskränkning, som inhämtningen ansågs innebära.

Beträffande underrättelsetjänstens samarbete med andra länders underrättelsetjänster angavs i Underrättelseutredningens betänkande, att ett samarbete förekom och att det var till gagn för Sverige att delta i sådant (se SOU 1976:19 s. 112). I 1976 års beslut hänvisades till de grundsatser för samarbete med främmande underrättelsetjänster, som tidigare hade kommit till uttryck bl.a. i försvarsutskottets betänkande FöU 1972:25 och i konstitutionsutskottets betänkande KU 1974:22. Som ledande principer för informationsutbytet med andra länder skulle enligt dessa betänkanden gälla att tredje makt inte fick skadas, att uppgifter av hemlig natur om svenska försvaret inte fick lämnas ut och att utbytet uteslutande skulle ha till syfte att tjäna det svenska försvaret (jfr bl.a. SOU 1976:19 s. 113). I 1976 års beslut konstaterades att samarbetet med utländska underrättelseorganisationer var nödvändigt, men att "det rymde åtskilliga vanskliga moment" (se prop. 1975/76:189 s. 90).

I riktlinjer, som regeringen senare har dragit upp för utlands-samarbetet i anvisningar till de inhämtande underrättelseorganen, har bl.a. hänvisats till 1976 års beslut. Regeringen har angivit att samverkan med andra länder endast får styras av svenska behov och prioriteringar, att underrättelseverksamheten inte får bedrivas på uppdrag av någon annan stat och att andra staters intressen inte får gå före de svenska. Utbyte av information får enligt riktlinjerna endast ske under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen. (Se bl.a. bet. 1990/91:KU 30 s. 36 f. och 315 ff. samt prop. 1991/92:102 s. 127.)

2.3.2 Underrättelsetjänstens organisatoriska tillhörighet

De enheter inom underrättelseväsendet, som år 1976 hade till huvudsaklig uppgift att hämta in underrättelsematerial var FRA och IB. FRA var en självständig myndighet under Försvarsdepartementet, medan IB lydde direkt under ÖB. FRA skulle enligt sin instruktion utöva underrättelseverksamhet genom signalspaning mot i första hand telesändningar och genom teknisk bearbetning av det inhämtade underrättelsematerialet. ÖB hade rätt att meddela anvisningar för den närmare inriktningen av FRA:s militära informationsinhämtning och om vilka myndigheter, som skulle delges resultatet av denna del av FRA:s verksamhet. FRA skulle hålla utrikesministern och försvarsministern underrättade om verksamhetens inriktning och arbetets bedrivande i stort.

Övriga inhämtningsenheter inom försvaret utgjordes av försvarssattachéerna, som var underställda chefen för försvarsstaben, samt av militärbefälhavarna, som svarade för underrättelsetjänsten inom sina respektive underrättelseområden. Till de inhämtande underrättelseorganen räknades även myndigheter som FMV och FOA, vilka bedrev s.k. teknisk underrättelsetjänst. Militära underrättelser hämtades också in av vissa från försvaret helt fristående myndigheter, såsom polisen, Tullverket och Lotsverket samt Utrikesdepartementet (UD) med utrikesrepresentationen. 1976 års riksdagsbeslut innebar inte några förändringar med avseende på inhämtningsorganens verksamhetsområden.

Huvudorganet för bearbetning och analys av militära underrättelser utgjordes vid tiden för 1976 års riksdagsbeslut av en särskild underrättelseavdelning vid försvarsstaben. Som redan nämnts ankom det i enlighet med beslutet på försvaret att bedriva den militära underrättelsetjänsten och på ÖB, i enlighet med då gällande instruktion för ÖB (se SFS 1968:408), att inom försvaret utöva den högsta ledningen av denna. Enligt de organisatoriska regler, som gällde vid tiden för beslutet, delegerade ÖB beslutanderätten i frågor om underrättelsetjänsten till chefen för försvarsstaben och till en sektionschef (chefen för sektion 2) vid staben. Enligt den ordning, som tillämpades vid försvarsstaben, utövades ledningen och samordningen av det militära underrättelseväsendet i huvudsak av sektionschefen. Underrättelseärendena bereddes vid underrättelseavdelningen vid sektionen. Denna avdelning utgjorde således både organ för ledningen av underrättelsetjänsten med bl.a. inriktningen av FRA:s och andra underrättelseorgans inhämtning av information och svarade

för bearbetning och delgivning av militära underrättelser. Viss bearbetning och analys ägde även rum vid försvarsgrensstaberna och vid bl.a. FOA och FMV. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 75.)

Underrättelseutredningen ifrågasatte i sitt betänkande det lämpliga i att det förhållandevis omfattande och betydelsefulla underrättelseväsendet handhades på en så jämförelsevis låg nivå inom stabsorganisationen. Utredningen pekade bl.a. på att underrättelsetjänstens auktoritet i förhållande till andra verksamhetsgrenar inom försvaret kunde påverkas negativt liksom möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal till verksamheten. Utredningen föreslog att ansvaret för underrättelsetjänstens ledning och samordning - närmast under ÖB och chefen för försvarsstaben - skulle läggas på en särskild underrättelsechef på samma nivå, som chefen för operationsavdelningen inom staben. Förslaget innebar vidare att försvarsgrensstabernas resurser för bearbetning av underrättelser skulle föras samman i försvarsstaben och underställas underrättelsechefen. (Se SOU 1976:19 s. 120 f.) Någon ändring genomfördes dock inte. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 96.)

Underrättelseutredningen föreslog vidare i betänkandet att IB, som tidigare hade lytt direkt under ÖB, skulle knytas samman med försvarsstaben och med underrättelseenheten. Den dåvarande direkta knytningen till ÖB ansågs olämplig. (Se SOU 1976:19 s. 122 ff.) 1976 års beslut innebar att en sådan organisationsanknytning för IB:s del skulle komma till stånd (se bl.a. bet. FöU 1975/76:40 s.17.)

2.3.3 Insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten

1976 års riksdagsbeslut innebar även att FUN inrättades som ett särskilt organ för en förbättrad insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten. FUN:s insyn och kontroll skulle inte inskränka sig till en granskning i efterhand av fattade beslut och vidtagna åtgärder i övrigt, utan insynen och kontrollen skulle vara fortlöpande. Underrättelseorganen kunde eljest, ansågs det, komma att under lång tid bedriva sin verksamhet utan närmare kontakt med och insyn från samhällets sida. Genom en löpande kontroll skulle bl.a. behovet av underrättelseverksamhet som stöd för landets säkerhetspolitik bättre kunna belysas. (Se prop. 1975/76:189 s. 93 och FöU 1975/76:40 s. 16.)

FUN:s insyns- och kontrolluppgift skulle enligt 1976 års beslut avse underrättelseverksamheten på central och högre regional nivå.

Detta skulle innebära att inte bara försvarsstaben med IB, försvarsgrensstaberna, militärområdesstaberna och FRA skulle falla inom FUN:s verksamhetsområde, utan även de centrala förvaltningsmyndigheter m.fl., som bedrev viss underrättelsetjänst. Särskild uppmärksamhet från FUN:s sida skulle ägnas åt den del av underrättelsetjänsten, som inhämtade underrättelser med s.k. särskilda medel, varmed avsågs FRA och IB. FUN skulle själv avgöra vilka frågor i övrigt som skulle tas upp. Bland frågor av intresse borde emellertid enligt beslutet ingå sådana, som rörde de bearbetande enheternas slutprodukter i form av bedömningar, handböcker m.m., samverkan med främmande underrättelseorganisationer, medel och metoder för underrättelseinhämtning, uppläggande och förande av register, personalrekrytering samt frågor i samband med anställdas avgång. (Se SOU 1976:19 s. 132 f. och prop. 1975/76:189 s. 94.)

Enligt beslutet skulle olika uppfattningar i samhällsfrågor vara representerade bland ledamöterna i FUN, men det fanns inte anledning att alla riksdagspartier skulle vara företrädare eller ens att alla ledamöterna - sex stycken - skulle utgöras av riksdagsledamöter. FUN:s insyn och kontroll skulle enligt beslutet inte innebära att försvarsledningen fick ett minskat ansvar för underrättelseverksamheten. Inte heller skulle den leda till att t.ex. justitieombudsmannens (JO) eller justitiekanslerns (JK) tillsyn inskränktes. FUN skulle således inte besluta i frågor om t.ex. underrättelseorganens mål och inriktning eller att överta sådana uppgifter, som låg på olika andra kontroll- och insynsorgan. FUN skulle begränsa sig till att fortlöpande följa och informera sig om försvarets underrättelsetjänst.

För att säkerställa FUN:s inflytande skulle ÖB ha att samråda med FUN i viktigare frågor bl.a. sådana som rörde anslagsframställningar och samverkan med främmande underrättelseorganisationer. Samrådsförfarandet skulle inte vara obligatoriskt, eftersom det kunde fördröja beslutsprocessen. I sådana fall skulle FUN alltid informeras i efterhand. FUN skulle vidare ha möjlighet att hos vederbörande myndighet eller regeringen föreslå de åtgärder, som ansågs behövliga när det gällde underrättelseverksamheten. (Se prop. 1975/76:189 s. 93 f.)

FUN inrättades den 1 juli 1976.

2.4 Den militära underrättelsetjänsten i Sverige under perioden från år 1976 till slutet av 1990-talet

2.4.1 Vissa förändringar av underrättelsetjänsten under åren 1976-1981

Som redan har framhållits lades de nuvarande principerna och riktlinjerna för den militära underrättelsetjänsten fast av statsmakterna år 1976. Vissa organisatoriska ombildningar har vidtagits för försvarets del under tiden därefter. Dessa ombildningar har också inneburit organisatoriska förändringar och ändringar i ledningen av underrättelsetjänsten. Eljest har tjänstens inriktning och uppgifter, i fråga om informationsinhämtning och analys, såsom har beskrivits i Underrättelseutredningens betänkande (se SOU 1976:19 s. 43-81), i stort sett inte förändrats efter år 1976 och fram till den nuvarande ordningen (se bl.a. Ds Fö 1980:8 s. 7).

Som delvis redan har framgått var underrättelsetjänstens verksamhet inriktad dels på främmande makters förhållanden i vårt närområde, dels på förhållanden i och mellan främmande makter och vårt lands ställning i förhållande till dessa. Den tog sikte på underrättelser om främmande stridskrafter styrka och belägenhet, beredskap och verksamhet samt uppgifter om militärgeografi, kommunikationer och underhållsresurser. Vidare tog den sikte på underrättelsefrågor som berörde främmande makters telemotmedel, signal- och satellitspaning, som var riktad mot Sverige, militärpolitiska förhållanden, som var av betydelse för vår beredskap, samt ekonomiska förhållanden, som påverkade utformningen av främmande makters militära resurser.

Den tidigare beskrivna organisationen, enligt vilken ÖB i sin ledning av den militära underrättelsetjänsten biträdades av försvarsstaben och som innebar att underrättelsefrågorna handlades vid en särskild underrättelseavdelning inom sektion 2 vid staben, bestod. Underrättelseavdelningen var således både chefens för sektion 2 stabsorgan vid ledningen av underrättelsetjänsten och huvudunderrättelsemyndighet för bearbetningen av underrättelser. Även försvarsattachéverksamheten var knuten till sektion 2. Till sektion 2 hörde också försvarets säkerhetstjänst såsom en särskild avdelning med ansvar för säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskydd. IB,

som tidigare hade varit fristående i förhållande till försvarsstaben och direkt knuten till ÖB, var formellt knuten till sektion 2 från år 1977 och kallades gemensamma byrån för underrättelser (GBU).

Vid underrättelseavdelningen vid försvarsstaben handlades dels frågor som rörde ÖB:s inriktning av verksamheten vid i första hand FRA och IB som utgjorde de egentliga inhämtningsorganen, dels frågor i övrigt som avsåg ledandet av den militära underrättelsetjänsten. Som redan har framgått utgjorde FRA en självständig myndighet under regeringen med uppgift att bedriva signalspaning enligt den inriktning som regeringen, ÖB och övriga uppdragsgivare angav. Underrättelseavdelningen bedömde ÖB:s behov av underrättelser och sammanställde de underrättelsebehov, som anmälades av militära centrala och regionala myndigheter samt av övriga myndigheter inom totalförsvaret. Bearbetningen av inhämtat underrättelsematerial ägde rum på olika funktioner inom underrättelseavdelningen vid försvarsstaben, såsom armédetaljen, marindetaljen, flygdetaljen, kommunikations- och underhållsdetaljen, politisk-ekonomiska detaljen, telekrigföringsdetaljen m.fl. (Jfr försvarsmaktens ledningsutrednings betänkande SOU 1976:64 s. 208 ff.)

IB:s, senare GBU, huvudsakliga uppgift var att hämta in uppgifter genom förfaringssätt, som det inte ankom på andra underrättelseorgan att använda. IB:s och GBU:s roll var att ge försvarsmakten möjlighet att ta tillvara tillfällen till underrättelseinhämtning genom bl.a. agentverksamhet och kontakter med utländska underrättelseorganisationer, som andra organ inte kunde utnyttja på grund av att de inte hade ett tillräckligt säkerhetsskydd för verksamheten. Underrättelseutredningen pekade i sitt betänkande på att en främmande underrättelseorganisation av bl.a. politiska skäl inte vågade samarbeta med ett annat lands underrättelseväsen, om den inte ansåg sig kunna bestämt räkna med att samarbetet inte blev känt av andra än en mycket liten krets av absolut pålitliga personer. De underrättelseagenter, som anlätades för inhämtning, hade ett motsvarande behov av säkerhetsskydd. Även andra typer av uppgiftslämnare kan tänkas medverka med information endast om deras anonymitet garanteras. (Se SOU 1976:19 s. 71.)

Som redan har framgått fanns vid sidan av försvarsstabens underrättelseavdelning särskilda avdelningar vid försvarsgrensstaberna, vars uppgifter enligt Underrättelseutredningens förslag i vissa delar kunde läggas samman med underrättelseavdelningen. Underrättelsearbetet vid dessa rörde främst bearbetning av underrättelser inom respektive försvarsgrensområde och planläggningen av underrättelsetjänsten inom försvarsgrenen. Försvarsgrensstaberna svarade även för viss inhämtning. Vid sidan av underrättelseavdelningen bedrevs

en viktig underrättelseverksamhet även av militärbefälhavarna. Dessa ledde underrättelsetjänsten inom militärområdet och i viss utsträckning även när det gällde det fria havet och luftrummet.

2.4.2 Underrättelsetjänstens organisation inom Försvarsmakten under tiden den 1 januari 1981- den 1 juli 1998

År 1981 genomfördes en omorganisation av försvarsstaben grundad på ett försvarsbeslut år 1977 (se prop. 1977/78:63 och prop. 1980/81:4 samt FöU 1980/81:1). Därvid kom underrättelseavdelningen tillsammans med attachéavdelningen och säkerhetsavdelningen vid staben att ingå i sektion 5 i stabens operationsledning. Samtidigt begränsades försvarsgrensstabernas underrättelseresurser till vad som ansågs vara oundgängligen nödvändigt och resurserna fördes i övrigt över till verksamheten vid sektion 5. Sektionen bestod av ett sekretariat, en ledningsavdelning, en underrättelseavdelning, en säkerhetsavdelning och en attachéenhet. Dessutom var tidigare IB eller GBU - från år 1982 kallad SSI (sektionen för särskild inhämtning) - organisatoriskt knuten till sektion 5. Chefen för sektionen angavs officiellt som SSI:s chef. Den direkta ledningen av SSI utövades emellertid under ÖB av en chef, vilken inte redovisades öppet. En mer utförlig beskrivning av SSI:s verksamhet och organisation fram till år 1989 finns upptagen i bet. KU 1987/88:40 Bilaga A9 s. 191 f. och i bet. 1990/91:KU30 Bilaga A 13.1 s. 297 ff.

År 1988 lade ÖB fram ett förslag till förändring av organisationen av försvaret (se Programplan 89-92 samt Försvarsmaktsutredning 88 med bl.a. en delrapport om översyn av centrala staber, den sistnämnda nedan kallad FU88). Förslaget innebar en decentralisering och delegering av ledningen inom försvaret i syfte att skapa ett system där uppgifter skulle lösas på, eller så nära som möjligt, den nivå där de förelåg (se bl.a. FU88 s. 27 ff. och 51 ff. samt prop. 1988/89:80 s. 22 f.)

Enligt förslaget skulle den centrala ledningen av försvaret utgöras av myndigheten ÖB, som skulle bestå av en chef (ÖB), försvarsstaben och driftsenheter. Inom myndigheten ÖB skulle försvarsstaben bestå av en försvarsstabschef och bl.a. fyra ledningar nämligen operationsledning, underrättelse- och säkerhetsledning (USL), planeringsledning och personalledning. Driftsenheterna vid myndigheten ÖB skulle bestå av bl.a. försvarets underrättelse- och säker-

hetskantor (USK) och SSI (senare kallad kontoret för särskild inhämtning - KSI).

I förslaget angavs (se FU88 s. 28) att den vid sektion 5 inom försvarsstaben tidigare bedrivna underrättelsetjänsten omfattade dels inriktning och ledning av underrättelseverksamheten inom försvaret, dels en till arbetsvolymen omfattande bearbetning och analys. Den inriktande och ledande verksamheten samt den generella värderingen, som ansågs ha direkt samband med ÖB:s övergripande ledning, skulle därför enligt förslaget organiseras inom USL. Verksamheten inom USL skulle bedrivas inom tre sektorer, en för inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsten (i huvudsak operativ inriktning, planläggning och funktionsutveckling), en för övergripande värdering av underrättelse- och säkerhetstjänsten (i huvudsak hotbilds-, säkerhetspolitisk och ekonomisk analys) och en för attachéverksamhet och andra utlandskontakter.

Frågan väcktes om att den volymmässigt stora bearbetande och analyserande verksamheten inom underrättelsetjänsten, som hade varit knuten till sektion 5 vid försvarsstaben, skulle föras över till en särskild fristående myndighet. Frågan föll emellertid och den lösning som beslutades innebar att denna del av underrättelseverksamheten skulle organiseras såsom en självständig enhet inom myndigheten ÖB, det nyssnämnda underrättelse- och säkerhetskontoret USK. Detta ansågs uppfylla ett önskemål att föra bort producerande verksamhet från försvarsstaben. I USK skulle ingå bl.a. en integrerad bearbetnings- och analysavdelning, armé-, marin- och flygun- derrättelseavdelningar, en logistikunderrättelseavdelning, totalförsvarets signalskydd, en signalkontrollavdelning, en säkerhets- skyddsavdelning och en säkerhetsunderrättelseavdelning.

Som redan har framgått skulle USL leda, inrikta och samordna verksamheten vid USK. Detta skulle även gälla verksamheten vid SSI, som i likhet med USK skulle ingå i myndigheten ÖB vid sidan av försvarsstaben, såsom en självständig driftsenhet. USK:s och SSI:s ställning i förhållande till försvarsstaben skulle regleras i arbetsordningen för myndigheten ÖB.

Den nya ordningen innebar även att underrättelsetjänsten och säkerhetstjänsten inom försvaret organisatoriskt knöts samman till en gemensam och mer integrerad funktion. Tidigare hade de båda tjänsterna utgjort särskilda från varandra fristående avdelningar inom ramen för sektion 5. Den nya organisationen etablerades den 1 juli 1989 och gällde till den 1 juli 1994.

Genom försvarsbeslut år 1992 (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:Fö12 och rskr. 1991/92:337) togs principiell ställning till att bl.a. föra samman verksamheten inom det militära försvaret till

en gemensam myndighet benämnd Försvarsmakten. Den nya myndigheten skulle ledas av en chef, ÖB, och ha ett ledningsorgan, en stab, benämnd Högkvarteret. Tidigare regionala och lokala myndigheter skulle utgöra organisationsenheter i den nya myndigheten. Myndigheten, Försvarsmakten, skulle inrättas den 1 juli 1994. (Se bl.a. prop. 1992/93:100, Bilaga 5, s. 20)

I december 1992 fattade regeringen beslut om ledningsorganets, Högkvarterets, nya organisation, som skulle gälla från juli 1994. Beslutet innebar att direkt under myndighetschefen, ÖB, skulle finnas bl.a. en enhet för operationsledning, en enhet för militär underrättelse- och säkerhetstjänst - MUST - och tre produktionsenheter för arméledning, marinledning och flygvapenledning.

Sålunda föreskrevs i 3 § i den alltjämt gällande förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten (försvarsmaktsförordningen) att Försvarsmakten skall leda och bedriva militär underrättelse- och säkerhetstjänst. I 10 § i förordningen angavs att ÖB var chef för Försvarsmakten. I 12 § i förordningen föreskrevs att i Försvarsmakten skulle finnas ett Högkvarter, som bestod av bl.a. de nyss angivna enheterna.

Inom ramen för Försvarsmaktens ledning av MUST gav ÖB i en arbetsordning chefen för MUST i uppgift att, direkt under ÖB, leda och bedriva den militära underrättelse- och säkerhetsverksamhet, som ankom på Försvarsmakten med avseende på inhämtning, bearbetning och delgivning av militära underrättelser. Chefen för MUST hade enligt arbetsordningen bl.a. att samordna och kontrollera den övergripande utvecklingen av underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten. Han skulle även samordna tjänsten med totalförsvaret i övrigt.

Till MUST skulle enligt arbetsordningen höra ett kontor för särskild inhämtning (KSI), som hade sin motsvarighet i tidigare IB, GBU och SSI. KSI skulle ha till uppgift att med s.k. särskilda medel hämta in underrättelser. Chefen för KSI skulle vara underställd chefen för MUST. I vissa frågor skulle chefen för KSI lyda direkt under ÖB.

Till MUST skulle enligt arbetsordningen även höra försvarsattachéerna. De skulle således vara underställda chefen för MUST, men i vissa hänseenden lyda under beskickningschefen i det land, där de var stationerade. Deras uppgift var bl.a. att på öppen väg hämta in underrättelser om militärpolitiken och den militära och militärtekniska utvecklingen i ackrediteringslandet.

I den organisation, som gällde för Högkvarteret från den 1 juli 1994 till den 1 juli 1998 bedrevs i princip inte någon underrättelseverksamhet vid armé-, marin-, flygvapen- och operationsledningar-

na. Någon direkt egen inhämtning förekom därför inte, men försvarsgrenarna medverkade i underrättelsetjänsten bl.a. genom ledning av förbandsproduktionen och utgivning av försvarsgrensvisa underrättelseanvisningar. Arméledningen hade dessutom enligt sin genom ÖB fastställda arbetsordning att "utarbeta hotbildsunderlag för taktiskt utvecklings-/målsättnings-arbete". Den bearbetning, som därvid skedde, tog i huvudsak sikte på att med utgångspunkt i militärstrategiska och operativa underrättelser från MUST bryta ner dessa till taktiska underrättelser. Även marinledningen bedrev viss bearbetnings- och analysverksamhet. Försvarsgrensledningarna och operationsledningen sammanställde och formulerade i övrigt sina underrättelsebehov och överlämnade dessa till MUST eller vände sig direkt till olika inhämtningsorgan och, när det gällde försvarsgrenarna, då i första hand till FMV.

Den struktur, som MUST erhöll från och med den 1 juli 1994, består än idag. Däremot har 1995 och 1996 års riksdagsbeslut om totalförsvarets förnyelse inneburit att MUST:s verksamhet och inriktning har kommit att förändras. Vidare har Högkvarterets organisation, vari MUST ingår, ändrats från och med den 1 juli 1998. Dessa organisatoriska förändringar har dock inte berört MUST.

2.4.3 Den nuvarande underrättelsetjänstens verksamhet och organisation

Grundprinciper samt inriktning och uppgifter i verksamheten

Grundprinciperna och riktlinjerna för underrättelsetjänstens verksamhet, såsom de lades fast genom 1976 års riksdagsbeslut, gäller i huvudsak alltså, trots att de under tiden har varit föremål för debatt och uttalanden i olika sammanhang.

De grundprinciper som i huvudsak ansågs skulle gälla för underrättelsetjänstens verksamhet var

- att den skall ligga i linje med statsledningens intentioner i utrikespolitiska och andra frågor,
- att den skall avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet,
- att den inte får vara inriktad på uppgifter som ankommer på polisen,
- att den inte får inhämta, bearbeta eller lagra annan information än sådan som klart är ägnad att öka eller befästa kunskapen om andra länder,

- att informationsutbytet med andra länder uteslutande skall ske i syfte att tjäna det svenska försvaret.

I samband med konstitutionsutskottets granskning år 1991 av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (bet. 1990/91:KU30) gjordes också en mera ingående genomgång av underrättelsetjänstens verksamhet med utgångspunkt i grundprinciperna och riktlinjerna för denna. Därvid togs bl.a. upp frågor om informationsutbytet med andra länders underrättelsetjänster och regeringens ledning av och kontrollen över verksamheten. Utskottets granskning föranledde endast vissa påpekanden (s. 37), när det gällde ansvaret för beslut om med vilka länder som samarbetet skulle ske och att en formalisering härvidlag kunde vara lämplig. Utskottet framhöll även att en översyn eller formalisering av riktlinjerna för underrättelsetjänstens verksamhet också i övrigt kunde vara lämplig. Det sistnämnda föranledde regeringen att fortsättningsvis och i samband med regleringsbrev för Försvarsmakten och FRA utfärda särskilda riktlinjer för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, som bl.a. återspeglade de grundprinciper för verksamheten, som tidigare hade lagts fast genom 1976 års riksdagsbeslut. Det framhölls att riktlinjerna syftade till att garantera att underrättelseverksamheten bedrevs i linje med statsmakternas utrikes- och försvarspolitiska intentioner. (Se bl.a. prop. 1991/92:102 s. 127 och bet. 1992/92:FöU12 s.132.)

Genom 1992 års försvarsbeslut angav statsmakterna inriktningen av säkerhetspolitiken - utrikespolitiken och försvarspolitiken - och totalförsvarets utveckling för perioden 1992-1997 samt en planeringsinriktning för utvecklingen under den därpå följande femårsperioden. I beslutet fastslogs huvuduppgifterna för de militära och civila delarna av totalförsvaret. Beslutet innebar relativt stora förändringar inom försvaret i syfte att uppnå uppsatta säkerhetspolitiska mål. Förändringarna berörde, som redan har framgått, i första hand försvarets ledningsorganisation, men gällde även underrättelse- och säkerhetstjänsten, varvid riktlinjerna för underrättelsetjänstens uppgifter behandlades (se prop. 1991/92:102 s. 126 f.).

Beträffande inriktningen av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten angavs i försvarsbeslutet att underrättelsetjänsten spelar en viktig roll för utformningen av Sveriges försvars- och utrikespolitik. Vidare angavs att underrättelseverksamheten skall förse regeringen, försvaret och vissa andra myndigheter med underlag för bedömningen av den militära verksamheten i omvärlden och för bedömningen av den allmänna utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen. Det hänvisades till att en god kunskap bl.a. om främ-

mande stridskrafter resurser, beredskap, organisation, taktik och utrustning var en förutsättning för totalförsvarets krigsplanläggning och för försvarets förbandsproduktion och beredskap.

Vidare påpekades i försvarsbeslutet att underrättelsetjänstens verksamhet i fred syftar främst till att tillgodose behovet av tidig förvarning om militära hot mot landet så att erforderliga beredskapshöjande åtgärder hinner vidtas. Det framhölls emellertid att underrättelsebehoven också hade förändrats genom de ändrade militära styrkeförhållandena i Europa och genom en pågående omfattande process inom det politiska säkerhetsskapande området, vilken ställde krav på underrättelseunderlag för beslut om och verifikation av internationella åtaganden och överenskommelser. Detta reste enligt försvarsbeslutet nya anspråk på främst bearbetning och kvalificerad långsiktig analys inom underrättelseverksamhetens ram och krävde att förmågan härvidlag stärktes. Vidare poängterades att ett utbyte av information med vissa utländska underrättelseorganisationer var nödvändigt för att erhålla sådan information, som landet behöver men som kräver sådana särskilda resurser som Sverige saknar. (Se prop. 1991/92:102 s. 126 f.)

Genom 1995 och 1996 års riksdagsbeslut om totalförsvarets förnyelse (se prop. 1995/96:12 respektive prop. 1996/97:4) skall, såsom redan har framgått, bl.a. totalförsvarets krigsduglighet anpassas till de säkerhetspolitiska förändringarna i omvärlden. Detta kräver enligt besluten särskilda insatser inom underrättelseområdet för att säkerställa att aktuellt beslutsunderlag finns tillgängligt. Det kräver också att det skapas organisatoriska former för analys och värdering på hög politisk nivå. (Se prop. 1995/96:12 s. 30 och 48 samt 1996/97:4 s. 62 och 65.)

Genom besluten gavs säkerhetspolitiken delvis även en ny inriktning. Totalförsvaret skall inte enbart möta gängse försvarspolitiska hot om väpnade angrepp. I fortsättningen skall totalförsvaret utgå från en vidgad säkerhetssyn och bevaka ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar. Den bredare säkerhetssynen, som enligt riksdagsbesluten fortsättningsvis skall prägla totalförsvaret, skapar enligt besluten nya underrättelsebehov och ställer ökade krav på såväl de militära som de civila underrättelseorganen att ge tidig och säker information (se prop. 1995/96:12 s. 63). Det kan gälla ifråga om bl.a. hot i form av ekonomiska kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, nationalism, etniska och kulturella konflikter, gränsöverskridande brottslighet och terrorism, proliferation av massförstörelsevapen och teknologi, flykting- och migrationsproblem (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 30 f. och 45 ff.).

Sammanfattningsvis är underrättelsetjänstens nuvarande uppgifter, med utgångspunkt i 1995 och 1996 års försvarsbeslut och såsom de också anges i Underrättelseekommitténs direktiv, att i första hand ge underlag för den politik och de åtgärder i övrigt som syftar till att värna om landets yttre säkerhet. I fredstid består uppgifterna i att ge regeringen och försvarsledningen förvarning om militära hot mot landet och underlag för beslut, som rör försvarets beredskap och krigsduglighet. Verksamheten skall vidare ge underlag för operativ planläggning i form av kunskap om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning.

Vidare har underrättelsetjänsten till uppgift att bidra med underlag för beslut om Försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Underrättelsetjänsten skall också kunna lämna underlag för beslut om åtgärder vid kränkningar av vårt territorium. Den har även uppgifter, som är relaterade till svenskt deltagande i internationella insatser. I säkerhetspolitiska kriser och i krig övergår uppgifterna till att stödja försvarsansträngningarna. Underrättelsetjänsten skall då lämna underlag för beslut om agerande i en krissituation och för hur kriget skall föras.

Som ett led i verksamheten skall underrättelsetjänsten kontinuerligt bidra med underlag som stöd för svensk utrikes- och försvarspolitik. Underrättelsetjänsten har att i det nuvarande säkerhetspolitiska läget lägga särskild vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för landets säkerhet. Nya hot och risker inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp skall uppmärksammas.

Organisation

I 1996 års försvarsbeslut framhölls att Högkvarterets dåvarande organisation inte ansågs vara den mest ändamålsenliga (se prop. 1996/97:4 s. 213 f.). Regeringen beslutade därför den 18 december 1997 (Fco 97/1876/MIL) om en ny organisation, varigenom bl.a. ansvarsfördelningen inom Högkvarteret tydliggjordes. I den nya organisationen, som gäller från den 1 juli 1998, indelas Högkvarteret i tre linjeenheter för ledning av operativ verksamhet för ledning av krigsförbandsverksamhet och för ledning av grundorganisationsverksamhet. Härtill kommer bl.a. stabsenheter för planering, personal, internrevision och stödfunktioner i övrigt samt en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST). MUST har inte, såsom redan har framgått, i sig berörts av omorganisationen och den struktur som MUST erhöi från och med den 1 juli 1994 består.

De tidigare redovisade bestämmelserna i 10 och 12 §§ i försvarsmaktsförordningen har ändrats med anledning av organisatoriska förändringar. Alltjämt gäller emellertid enligt 3 § i förordningen att Försvarsmakten skall leda och bedriva militär underrättelse- och säkerhetstjänst. I 10 § i förordningen anges att för Försvarsmaktens chef, ÖB, skall finnas en ställföreträdande chef. I 12 § i förordningen föreskrivs att i Försvarsmakten skall finnas ett Högkvarter, som består av bl.a. linje- och stabsenheter samt en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST).

Militärbefälhavarna har inte berörts av senare organisatoriska förändringar inom Försvarsmakten. De leder, såsom har angivits tidigare, på ÖB:s uppdrag och i enlighet med de anvisningar, som MUST meddelar med stöd av ÖB:s beslut, underrättelse- och säkerhetstjänsten inom de militärbefälsområden, som har tilldelats dem. Sålunda har militärbefälhavarna egna underrättelsefunktioner för inhämtning och bearbetning för sin egen krigsplanläggning, incidentberedskap m.m. Militärbefälhavarna har därutöver uppgifter för inhämtning, bearbetning och delgivning av underrättelser efter delegering av ÖB i särskild ordning. Underrättelsetjänst bedrivs även av regionala och lokala chefer för mark-, sjö- och luftstridskrafter genom inhämtning enligt Försvarsmaktens särskilda bestämmelser och i enlighet med militärbefälhavarnas kompletterande order och anvisningar. Vid alla staber, militära förvaltningar och förband skall finnas en enhet eller särskilt utsedd personal, som handlägger underrättelse- och säkerhetsärenden.

FRA är den myndighet, som tillsammans med Försvarsmakten, främst svarar för den svenska militära underrättelseverksamheten. FRA har, såsom redan har framgått, till huvudsaklig uppgift att hämta in information genom signalspaning. FRA bildades år 1942 då de uppgifter, som tidigare hade legat på försvarsstabens signaltjänstavdelning och kryptoavdelning, fördes över till en särskild myndighet. Den militära delen av FRA:s signalspaning inriktas dock av Försvarsmakten.

Militära underrättelser hämtas in och bereds, som redan har framgått, även av ett flertal andra myndigheter, som i likhet med FRA står utanför Försvarsmakten. I första hand gäller detta FOA, som bedriver teknisk underrättelsetjänst i samband med forskning och utredningsarbete för totalförsvaret, och FMV, som bedriver underrättelsetjänst i samband med anskaffning, vidmakthållande och avveckling av försvarsmateriel. Andra myndigheter, som bistår eller samverkar med Försvarsmakten i underrättelsefrågor, är bl.a. utrikesförvaltningen (UD och utlandsrepresentationen), Försvarets sjukvårdscentrum, som bl.a. svarar för uppföljning av medicinska

underrättelser, SÄPO, Rikskriminalpolisens underrättelseenhet, underrättelseenheter inom Tullverket och Kustbevakningen, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Statens räddningsverk. Även andra organ, t.ex. Försvarshögskolan (FHS) och universiteten, kan bistå i underrättelsefrågor inom ramen för sitt vetenskapliga arbete.

Beträffande MUST med KSI ingår anslagna medel numera som en inte särskilt specificerad del av Försvarsmaktens anslag A 1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. Under 1980-talet redovisades de budgeterade kostnaderna för föregångarna till MUST och KSI i det öppna regleringsbrevet för försvaret under delprogrammet Beredskap, som ingick i anslaget Operativ ledning. Uppgifter om antalet anställda hos MUST med KSI redovisas inte offentligt och så har inte heller skett tidigare.

Beträffande FRA redovisas i statsbudgeten uppgifter om anslaget (Utgiftsområde 6 – Totalförsvaret D 3 Försvarets radioanstalt) som för 1999 uppgår till 436 640 000 kr. Uppgifter om antalet anställda hos FRA redovisas inte offentligt.

2.4.4 Särskilt om vissa myndigheter med underrättelseuppgifter

Försvarsmakten - MUST

I arbetsordningen för Högkvarteret har Försvarsmakten, ÖB, angivit de uppgifter, som ankommer på chefen för MUST. Enligt arbetsordningen har denne att leda och bedriva underrättelsetjänst inom ramen för ÖB:s beslut och därvid ge de övriga underrättelseorganen anvisningar om hur underrättelser skall hämtas in, bearbetas och delges. För detta ger chefen för MUST ut regler, föreskrifter och anvisningar för den militära underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten och vid FRA, FMV och FOA. Vidare skall chefen för MUST enligt arbetsordningen samordna och kontrollera den övergripande utvecklingen av underrättelsefunktionen inom Försvarsmakten och totalförsvaret i övrigt. Det senare innebär att chefen för MUST samordnar och inriktar den militära underrättelseverksamheten vid bl.a. FRA, FMV och FOA.

De två sistnämnda myndigheterna inriktas och samordnas i huvudsak inom ramen för särskilda uppdrag, som ÖB ger dem genom MUST. FRA:s militära underrättelseverksamhet inriktas av MUST bl.a. genom årliga inriktningar. Som ett mer generellt underlag för all inriktning av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten

under den kommande femårsperioden ger Försvarsmakten (ÖB) årligen ut hemliga anvisningar för MUST och andra underrättelseorgan genom inriktningsdokumentet "Försvarsmaktens inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsten" (kallad FM INRI US). Till sammans med inriktningsdokumentet upprättas en s.k. produktionsplan. I övrigt sker under hand ominriktning, justeringar och preciseringar av inhämtningsorganens uppgifter genom MUST. För detta hålls genom MUST även icke formaliserade veckovisa s.k. underrättelse- och säkerhetsberedningar med företrädare för FRA, FMV och FOA. Som en allmän grund för den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet, ger regeringen, som tidigare har nämnts, i samband med regleringsbrevet för Försvarsmakten särskilda anvisningar och riktlinjer för MUST hur underrättelse- och säkerhetstjänsten skall genomföras. Därvid anges bl.a. att underrättelsetjänsten skall ge en sådan förvarning om de förhållanden i vår omvärld, som kan påverka vårt land i politiskt eller militärt avseende, att statsmakterna kan behålla handlingsfriheten gentemot omvärlden och bl.a. ges tid att höja landets krigsduglighet och anpassa försvaret på längre sikt. Vidare anges i beslutet i samband med regleringsbrevet att Försvarsmakten skall delta i den strategiska underrättelsetjänsten och därvid förse regeringen med uppgifter om den militära verksamheten i vår omvärld och lämna underlag för regeringens bedömning av den allmänna utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen. Som grund för dessa anvisningar och riktlinjer ligger bl.a. en av MUST till regeringen lämnad redovisning med förslag till inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsten för kommande år.

MUST:s arbetsuppgifter är enligt arbetsordningen för Höghkvarteret och MUST:s interna arbetsordning fördelade, förutom på försvarsattachésektionen med försvarsattachéavdelningar vid vissa ambassader och KSI, på sex olika sektioner eller avdelningar enligt följande:

Administrativa sektionen utgör chefens för MUST ledningsfunktion.

Planeringssektionen samordnar anmälda underrättelsebehov. Den samordnar inriktningen, inhämtningen och delgivningen av underrättelser inom Försvarsmakten samt ger förslag om inriktning och samordning av underrättelseverksamheten vid Försvarsmaktens stödmyndigheter. Vidare samordnar avdelningen MUST:s medverkan vid Försvarsmaktens operativa planläggning och i program- och perspektivplaneringen när det gäller underrättelsefrågor. Den utar-

betar allmänna råd och föreskrifter beträffande underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten.

Analysavdelningen leder bearbetning, analys och delgivning av underrättelser rörande säkerhetspolitisk, ekonomisk och militärstrategisk utveckling såsom stöd för strategisk underrättelsetjänst samt operativ verksamhet och planering. Avdelningen utarbetar strategiska omvärldsbedömanden till grund för bl.a. den operativa ledningen av Försvarsmakten. Vidare utarbetar avdelningen kontinuerligt och delger underrättelser om det aktuella säkerhetspolitiska, militära och säkerhetshotande läget samt gör dagsaktuella analyser av främmande staters inrikespolitiska och säkerhetspolitiska förhållanden. Avdelningen utarbetar beslutsunderlag till Försvarsmakten och Regeringskansliet avseende sådana säkerhetspolitiska utvecklingstenden- ser i omvärlden, som kan medföra krav på svenska internationella insatser. Vidare utarbetar avdelningen säkerhetspolitiskt underlag för underrättelsesamarbete med andra länder.

Lägesavdelningen presenterar och delger uppgifter om det säkerhetspolitiska, militära och säkerhetshotande läget samt MUST:s analyser och prognoser om utvecklingen på kort sikt. Avdelningen leder projektgrupper inom MUST, som bearbetar och delger underrättelser om särskilda konfliktområden, i regel där svensk personal är eller kan bli insatt i fredsbevarande åtgärder. Vid en särskild sektion inom avdelningen, Sektionen för Öppna Källor (SÖK), hämtas information in, som är allmänt och öppet tillgänglig, s.k. OSINT, bl.a. från internationella databaser. Vidare analyserar avdelningen radarinformation rörande flygverksamhet. Avdelningen leder MUST:s arkivtjänst.

Underrättelseavdelningen leder bearbetning, analys och delgivning av underrättelser avseende sådana militära förhållanden, som främst kan beröra vårt närområde, till stöd för strategisk underrättelsetjänst, operativ verksamhet, planering och förbandsproduktion. Avdelningen svarar för produktionen av hotbildsunderlag och fakta beträffande stridskrafter och övrigt stöd för i första hand förbandsproduktionen, men även för planeringen av Försvarsmaktens utveckling i övrigt såsom underlag för perspektivplane- och operativa studier. Avdelningen svarar för analys av bilder, s.k. IMINT, och för terränginformation rörande utländskt område. Vidare svarar avdelningen för utvärdering av militär information som erhålls inom ramen för förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, s.k. CSBM-underlag, beträffande utländska stridskrafter.

Säkerhetsavdelningen leder säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten. Avdelningen följer och analyserar den säkerhetshotande verksamheten genom att bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst, som

bl.a. skall ge underlag för säkerhetsskyddsåtgärder, utbildning och förbättringar i säkerhetstjänstens regelverk. Avdelningen har tillsynsansvar för säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten, men även för de flesta övriga myndigheter under Fö. Den utarbetar föreskrifter och allmänna råd för Försvarsmakten och nämnda myndigheter samt förslag till åtgärder för att utveckla den militära säkerhetstjänsten. Vidare leder avdelningen signalskyddstjänsten inom totalförsvaret och IT-säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten.

MUST:s produktion av underrättelser delges den som berörs i första hand genom datoriserade ledningssystem. Delgivning sker även genom skriftliga orienteringar, rapporter, översikter, lägesbedömningar m.m. Den skriftliga delgivningsproduktionen består bl.a. av regelbundna årliga och veckovisa underrättelserapporter och översiktsrapporter (ÅR, VÖ och ÖR). Dessa innehåller bl.a. en sammanfattning och utvärdering av säkerhetspolitisk och säkerhetshotande verksamhet samt militär verksamhet och organisationsutveckling främst i närområdet och i områden där svensk personal är engagerad för t.ex. FN och OSSE.

Enligt en av MUST fastställd produktionsplan, men även när omständigheterna eljest ger anledning härtill, utges extra orienteringar (EXO) främst för att sprida kunskaper inom ett visst ämnesområde och för att bygga upp en bred baskunskap inför en tillfällig ominriktning av försvarsresurserna. EXO ges även ut i samband med kriser och konflikter samt efter viktigare övningar med främmande stridskrafter. Särskild delgivning sker i form av skriftliga särskilda underrättelserapporter (SR) för främst tidskritiska underrättelser med högt underrättelsevärde och för underrättelser med särskilt känsligt innehåll.

MUST:s skriftliga delgivning består vidare av dokumentet Försvarsmaktens strategiska omvärldsbedömanden. I detta ges årsvis med en reviderad version efter ett halvår bl.a. omvärldsbedömanden med avseende på för Sverige och svenska fredsbevarande intressen utomlands särskilt relevanta förhållanden främst i fråga om hot och risker. I dokumentet ges även bedömanden av den säkerhetspolitiska och militärstrategiska utvecklingen i nuläge och fem år framåt. MUST:s skriftliga delgivning består även av dokumentserien Främmande makter och deras stridskrafter (FRÄMST). I denna redovisas i fem-, tio- och tjugoåriga perspektiv, grundläggande fakta om och principer för stridskrafter och om stridskraftsutvecklingen på taktisk nivå i nyssnämnda tidsperspektiv. I dokumentserien ingår även skriftlig information om bl.a. spridning av massförstörelsevapen, teknikutveckling och rustningskontrollavtal. Dessa dokument läggs till grund bl.a. för Försvarsmaktens perspektiv- och pro-

gramplanering, operativa studier och operativ planläggning (krigsförberedelsearbete) samt förbands- och systemutveckling.

Vid SÖK sker en sammanställning av öppen, obearbetad information, som delges en stor s.k. kundkrets inom i första hand totalförsvaret. Delgivning sker dels regelbundet genom en daglig s.k. Morgonöversikt, som utgör en sammanställning av dagsaktuell information av allmän underrättelsekaraktär, dels av särskilda sammanställningar i form av grundinformation om olika länder, biografier m.m. som bl.a. görs på beställning. Delgivning sker även genom att flera underrättelseorgan har direkt tillträde till det informationsmaterial, som finns tillgängligt i sektionens databaserade informationsbank.

Delgivning av MUST:s underrättelser sker även muntligen genom föredragningar. All MUST:s produktion delges med myndigheter och befattningshavare inom och utom Försvarsmakten enligt särskilda bedömanden. Utanför försvarsmakten sker delgivningen i huvudsak med Regeringskansliet och då med Statsrådsberedningen (SB), Fö och UD samt med FRA, FMV och FOA bl.a. som stöd för sistnämnda myndigheters egen inhämtning eller bearbetning.

Verksamheten vid MUST - KSI

KSI ingår i MUST och är underställd chefen för MUST, men lyder direkt under ÖB i vissa frågor. Den omedelbara ledningen av KSI utövas av en chef vars namn och befattning inte redovisas öppet. KSI:s organisation och uppgifter regleras genom en av ÖB fastställd kvalificerat hemlig instruktion och genom vissa angivna föreskrifter om KSI:s kontaktverksamhet med utländska underrättelsetjänster. Av instruktionen framgår bl.a. att KSI endast skall hämta in sådana underrättelser som berör rikets yttre säkerhet och att verksamheten inte får vara inriktad på uppgifter, som ankommer på polisen. För KSI finns en hemlig arbetsordning upprättad inom KSI.

KSI:s uppgift är att hämta in information med särskilda metoder, dvs. genom förfaringssätt, som det inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda. KSI:s roll är därvid att ge Försvarsmakten möjlighet att ta till vara tillfällen till underrättelseinhämtning, som andra organ inte kan utnyttja därför att de inte har ett säkerhetsskydd, som är tillräckligt för situationen. (Jfr Underrättelseutredningens betänkande SOU 1976:19 s. 70 f.) Principiella ställningstaganden rörande vilken risktagning i olika avseenden, som kan komma i fråga i KSI:s verksamhet, bedöms av chefen för MUST, ÖB personligen eller av regeringen.

KSI är ett organ som enbart arbetar med inhämtning av underrättelser. På grundval av inhämtat material upprättas i allmänhet rapporter, som överlämnas till MUST, där dessa sedan bearbetas tillsammans med annat underrättelsematerial. KSI utför inhämtningsuppdrag även åt andra underrättelseorgan än MUST, såsom t.ex. FOA och FMV.

Genom Försvarsmaktens inriktningsdokument (FM INRI US) fastställs KSI:s verksamhet i huvuddrag i form av grundinriktning och årsinriktningar. Därtill kommer tillfälliga inriktningar. Med ledning av inriktningsdokumentet planerar KSI inhämtningsverksamheten. Verksamheten avser, som nyss har framgått, enbart underrättelser om utländska säkerhetspolitiska, militära, militärgeografiska och demografiska förhållanden.

KSI:s inhämtning avser inte personregistrering. Uppgifter om personer kan emellertid aktualiseras hos KSI i samband med rekrytering av personal och när det gäller att skydda KSI:s verksamhet och dess källor. Det kan t.ex. gälla att ta reda på om en källa umgås med personer, som kan befaras försöka infiltrera organisationen. Vidare kan i verksamheten naturligtvis tänkas förekomma underrättelseinformation om ledande utländska politiska eller militära personligheter.

Uppgiftsmaterial, som tillförs KSI genom spontan rapportering från vissa uppgiftslämnare, förstörs om det inte är fråga om information av säkerhetspolitiskt eller militärt intresse. Om uppgifterna är sådana att de har betydelse för polisens verksamhet vidarebefordras de till denna.

Den stränga sekretess och starka sektionering, som anses nödvändig i den typ av verksamhet som bedrivs av KSI, gör att en uppgiftslämnarens - en källas - identitet i vanliga fall är känd enbart av en enda kontaktman inom KSI. Denne har ensam hand om förbindelserna med vederbörande. Den för Försvarsmakten relevanta information, som en källa förser KSI med, är däremot föremål för bedömning inte bara av KSI:s ledning utan framför allt av MUST. Källans identitet avslöjas dock inte i dessa sammanhang utan källan förblir hemlig.

Den information, som KSI hämtar in, lämnas över till MUST:s underrättelsearkiv för registrering, varefter den överlämnas till vederbörande avdelning inom MUST för fortsatt handläggning. Information, som har hämtats in på uppdrag, delges med uppdragsgivaren. Det ankommer på underrättelsearkivet att bedöma om den överlämnade informationen i övrigt skall delges med andra underrättelseorgan såsom FOA, FMV och FRA för vidare beredning eller

om det eljest finns anledning att myndigheterna har tillgång till informationen.

Verksamheten vid MUST - försvarsattachésektionen och försvarsattachéavdelningarna

Försvarsattachéernas verksamhet vid olika svenska beskickningar är reglerad i Försvarsmaktens förordning (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer. Enligt 4 § i förordningen är attachéerna underställda Försvarsmakten, men lyder under beskickningschefen i vissa avseenden. Enligt arbetsordningen för Försvarsmakten ankommer det, som redan har framgått, på chefen för MUST att leda verksamheten för attachéerna. Försvarsattachéavdelningarna vid aktuella ambassader utgör organisationsenheter inom MUST. Försvarsattachéerna stöds administrativt av Försvarsattachésektionen vid MUST och är underställda chefen för MUST. Försvarsattachéernas uppgifter, organisation och lydnadsförhållanden är i övrigt reglerad i en av Försvarsmakten genom ÖB fastställd Handbok för försvarsattaché och genom Försvarsmaktens inriktningsdokument FM INRI US samt i arbetsordningen för MUST.

Försvarsattachéerna är avsedda att utgöra en förbindelselänk mellan värdlandet och den svenska försvarsmakten. Förhållandena är naturligtvis mycket varierande i olika länder. De har att på öppen väg hämta information om militärpolitiska förhållanden och om den militära och militärtekniska utvecklingen i värdlandet. De skall även följa och bedöma utvecklingen och de säkerhetspolitiska förhållandena i värdlandet, som kan få konsekvenser för totalförsvaret i hemlandet. Härutöver har attachéerna uppgifter, som inte direkt anknyter till underrättelseverksamheten. Det gäller bl.a. att vara rådgivare åt beskickningschefen i militära frågor och att biträda svenska försvarsmyndigheter i frågor, som berör inköp eller försäljning av försvarsmateriel och tjänster, samt att hjälpa andra svenska myndigheter och företag i angelägenheter, som rör militära förhållanden.

Attachéerna har i övrigt att hämta in information och delge underrättelser i enlighet med av Försvarsmakten (ÖB) fastställda underrättelsebehov och fullgöra underrättelseuppgifter, som kan tilldelas dem. Deras underrättelseinformation hämtas i första hand in genom egna observationer och kontakter med företrädare för värdlandet och med diplomater och kollegor från andra länder. Underrättelsematerial erhålls även i stor utsträckning genom andra öppna källor såsom radio, TV, dagstidningar, facktidsskrifter, men också i samband med resor i värdlandet och besök vid förband m.m. Attachéernas rapportering består av årsrapporter, månadsrapporter, rap-

porter om ackrediteringslandets försvarsbudget och särskilda rapporter med anledning av någon speciell händelse. Bearbetningen och analysen av inhämtad information sker i huvudsak vid MUST.

FRA

FRA är enligt 1 § förordningen (1994:714) med instruktion för Försvarets radioanstalt en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen med uppgift att bedriva signalspaning enligt den inriktning som regeringen, Försvarsmakten och övriga uppdragsgivare anger. Till viss del utgör signalspaningen civil och inte militär underrättelseverksamhet. Enligt 2 § i förordningen skall FRA särskilt följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet. Vidare skall FRA fortlöpande utveckla den teknik och metodik, som behövs för att bedriva verksamheten, samt utföra matematiska bedömningar av kryptosamband för totalförsvaret.

FRA:s underrättelseverksamhet styrs vidare, till den del verksamheten utgör militär underrättelsetjänst, genom de anvisningar och riktlinjer för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, som regeringen ger bl.a. FRA i samband med regleringsbrev. Därvid anges, på samma sätt som tidigare har redovisats i fråga om MUST, bl.a. vilka underrättelseuppgifter som FRA skall ha och riktlinjerna för verksamheten. Vidare ger Försvarsmakten genom ÖB i sitt inriktningsdokument FM INRI US generella anvisningar på årsbasis för FRA:s militära inhämtningsuppgifter. Inriktningsdokumentet innehåller även vissa anvisningar om FRA:s ansvar för bearbetning och delgivning av militära underrättelser. Därutöver meddelar ÖB vissa mer detaljerade anvisningar i särskild ordning. I en inom Försvarsmakten upprättad underrättelsehandbok för Försvarsmakten ges bl.a. detaljerade bestämmelser, som berör bl. a. FRA:s militära inhämtning. Försvarsmakten (MUST) utfärdar även bestämmelser för FRA:s samverkan med militära operativa och taktiska chefer.

FRA:s signalspaning syftar bl.a. till att ge underlag för bedömning i fråga om sådan förvarning om förhållanden i omvärlden, som kan påverka landet i säkerhetspolitiska och militära hänseenden. Signalspaningen bedrivs som kommunikationsspaning mot utländsk radiokommunikation och som s.k. teknisk signalspaning mot vissa sändningar av annan karaktär. Den utförs från stationer, som med hänsyn till radiovågornas utbredning är placerade på lämpliga platser i Sverige. Spaning bedrivs även från flygburna stationer och från fartyget HMS Orion.

FRA är organiserad i en avdelning för kryptologiska underrättelser, en avdelning för militära underrättelser och en teknisk avdelning samt administrativa enheter. Underrättelsoavdelningarnas särart bestäms bl.a. av deras inriktning mot olika typer av underrättelser. I takt med att den säkerhetspolitiska bilden blir alltmer komplex samarbetar avdelningarna i ökad utsträckning för att utveckla en samlad kompetens.

Signalspaningen har av tradition haft till huvuduppgift att vara s.k. larmklocka, vilket innebär att varna för angreppsförberedelser eller omedelbart hot om angrepp mot Sverige. Att upprätthålla denna förmåga har varit en grundläggande uppgift för FRA. Myndigheten har de senaste åren omdisponerat betydande resurser för att utveckla spanings- och bearbetningsmetoder så att rapporteringen skall svara även mot det nya säkerhetspolitiska lägets krav på långsiktighet.

Signalspaning riktar sig mot alla typer av eterburna telesändningar och främst mot sådana som är avsedda att överföra information i tal eller skrift. Den information som erhålles spänner över ett brett spektrum från det utrikes- och försvarspolitiska området till detaljuppgifter om t.ex. enskilda militära förband eller vapensystem och deras kapacitet. De senare bidrar till utformningen av hotbilder, taktikanpassning och tekniska motmedel.

FRA:s signalspaning innefattar såväl inhämtning som bearbetning och rapportering. Inhämtningen sker genom avlyssning mot och registrering av utvalda signaler. Den sändande parten söker vanligen skydda innehållet i kommunikationen genom ett högt utvecklat s.k. signalskydd. Bearbetningen syftar till att forcera signalskyddet och frilägga eller beskriva sändningarnas innehåll. Teknisk analys, trafikbearbetning och kryptoforcering är verktyg för detta. En fortsatt analys ger de faktiska underrättelser, som är syftet med verksamheten.

Utvecklingen inom telekommunikationsområdet går snabbt och komplexiteten och skyddsutvecklingen i signalsystemen ökar. Det ställer krav på förmåga hos FRA till teknisk utveckling inom högt specialiserade områden. FRA utvecklar en egen teknikkompetens för detta. Bl.a. av kostnadsskäl sker systemutvecklingen i stor utsträckning genom köp av färdiga komponenter och delsystem. Den tekniska avdelningen inom FRA utvecklar och tillverkar för signalspaningen specifik utrustning, vilket är nödvändigt främst av sekretesskäl.

Signalspaningen omgärdas av sträng sekretess. Denna betingas inte, som i andra underrättelsesammanhang, i första hand av behovet att skydda källorna/signalerna. Dessa kan vara tillgängliga även med

ganska enkel utrustning. Den höga sekretessen motiveras främst av behovet av att hemlighålla metoder och teknik för att bl.a. bryta igenom signalskydd.

Den tekniska signalspaningen riktar sig främst mot radarsignaler och navigeringssystem. Den används i huvudsak för att utvinna teknisk information och för att identifiera och lägesbestämma bl.a. flygplan och fartyg. Utvecklingen inom området för s.k. telekrigföring med elektroniska stridsmedel utgör ett allt större hot, eftersom sådana stridsmedel helt kan såväl förstöra vitala civila informations- och kommunikationssystem som oskadliggöra påkostade militära lednings- och vapensystem. Utvecklingen ställer ökande krav på signalkunskap hos FRA och på att FRA bl.a. kan förse Försvarsmakten med aktuella s.k. signalbibliotek, som kan utnyttjas i varnar- och motmedelssystem på bl.a. örlogsfartyg och i stridsflygplan. FRA svarar för den signalspaningsmässiga metodik- och teknikutvecklingen för signalspaningsbataljon 99 (teknisk signalspaning), samt för specialistbefattningar vid förbanden. För dessa och för taktisk signalspanings- och motmedelsutrustning på bl.a. JAS 39 och kustkorvetter utför FRA prov och försök i såväl simulerad som verklig signalmiljö.

Genom flera typer av rapporter delger FRA sina underrättelser med olika uppdragsgivare. De flesta underrättelserna går till MUST. Till mottagarna av FRA:s underrättelser hör även Regeringskansliet och då framför allt SB, UD och Fö. Andra uppdragsgivare är bl.a. SÄPO, FOA, FMV, Tullverket och Kustbevakningen.

FRA delger löpande signalspaningsunderrättelser med Försvarsmakten genom elektronisk överföring. Dagligen görs även sammanställningar anpassade för att tillgodose olika underrättelsebehov hos skilda uppdragsgivare. Rapporteringen kan för Försvarsmaktens del t.ex. röra främmande stridskrafterns rörelser, övningar, prov av vapen, kränkningar av svenskt territorium m.m. Den dagliga rapporteringen rör i övrigt information av betydelse för bedömningar av internationell krishantering samt den allmänna utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen. Ämnesrelaterad regelbunden rapportering sker om bl.a. extremism, terrorism och proliferation samt om förhållandena i vissa regioner såsom Balkan, Golfområdet, Centralasien och andra kris- eller spänningsområden. En mer långsiktig och bearbetad redovisning sker på månads- eller årsbasis om bl.a. främmande stridskrafterns taktik, organisation, struktur och ledning.

FRA organiserar genom den kryptologiska avdelningen en s.k. kryptologpool, som utgör ett nationellt kompetenscentrum för kryptologi. Personal från FRA tjänstgör vid MUST (inom Totalförsvarets signalskyddssamordning, TSA) för kryptologiska gransk-

ningar och gör även oberoende bedömningar av Försvarsmaktens och andra svenska kryptosystem. FRA stödjer dessutom UD och Rikspolisstyrelsen i kryptofrågor.

UD och utrikesrepresentation

Utrikesförvaltningen, som består av UD och utrikesrepresentationen, har bl.a. till uppgift att vara ett instrument för svensk utrikespolitik. Den skall bereda, samordna och verkställa beslut och ställningstaganden, som rör Sveriges förbindelser med främmande stater. Detta innebär ett ansvar för helheten i Sveriges förbindelser med främmande stater såväl bilateralt som inom ramen för verksamheten i multilaterala organ.

Utrikesministern har genom UD:s allmänna ansvar för relationerna till omvärlden under statsministern det övergripande ansvaret för den svenska säkerhetspolitiken. I detta ingår ansvar för internationella militära och civila fredsfrämjande insatser från svensk sida. Däremot ligger det under Fö:s ansvarsområde att förbereda och genomföra den internationella militära verksamheten.

Utrikesförvaltningens uppgifter på det säkerhetspolitiska området har i hög grad fått en ny inriktning under de senaste åren. Ett antal förhållanden visar på denna förändrade inriktning. Hit hör i första hand slutet på det kalla kriget och den i grunden annorlunda säkerhetspolitiska miljö, som har skapats framför allt i Europa men även i världen i övrigt. Sveriges inträde i EU, samarbetet med Nato och den nya roll denna organisation håller på att skaffa sig, de baltiska ländernas självständighet, det nära samarbetet runt Östersjön, Sveriges deltagande i den långvariga militära och civila operationen i tidigare Jugoslavien, de nya s.k. lågnivåhoten som bl.a. består i miljörisker, nukleära risker, flyktingströmmar, organiserad brottslighet och terrorism är exempel på nya frågor som berör utrikesförvaltningen. Reformarbetet i FN och världsorganisationens delvis förändrade roll, Sveriges deltagande i säkerhetsrådet under den gångna tvåårsperioden samt svenskt krisförebyggande och fredsfrämjande arbete på andra håll är ytterligare exempel. Inriktningen av utrikesförvaltningens verksamhet fastställs i såväl allmänna föreskrifter som formuleras löpande i instruktioner och riktlinjer till utlandsmyndigheterna och i den utbildnings- och samrådsverksamhet, som äger rum i olika former inom utrikesförvaltningen.

De nya uppgifterna för utrikesförvaltningen på det säkerhetspolitiska området har ställt ökade och mer preciserade krav på förvaltningens informationsinhämtning. Inom UD:s enheter sammanställs,

analyseras och sprids information av betydelse för utrikespolitiska ställningstaganden. Vid utlandsmyndigheterna utarbetas rapporter om bl.a. den ekonomiska och den politiska utvecklingen i verksamhetslandet och myndigheternas syn på internationella händelser samt rapporter om verksamheten i internationella organisationer.

UD är organiserat i 22 operativa enheter, som har antingen regionalt eller funktionellt ansvar. De regionala enheterna (för Västeuropa, Öst- och Centraleuropa, Nord- och Sydamerika, Asien, Afrika och för Mellanöstern/Nordafrika) har ansvar för politiska, handelspolitiska och utvecklingspolitiska förbindelser med enskilda länder i respektive region. De funktionella enheterna (bl. a. för FN, europeisk säkerhetspolitik, handelspolitik, utvecklingspolitik, migrationsfrågor, konsulära ärenden, press- och informationsärenden och rättsfrågor) har ett tematiskt ansvar för olika politikområden. Därtill kommer administrativa, juridiska och protokollära stödfunktioner samt en från linjen fristående analysfunktion, Idé- och analysgruppen (IAG).

Inhämtning, sammanställning, bearbetning och analys av förhållanden av betydelse för utrikespolitiska ställningstaganden sker inom utrikesförvaltningen på en rad olika sätt. Den viktigaste källan för information är de 105 utlandsmyndigheternas rapportering till UD. Rapporteringsverksamheten är reglerad genom 5 § i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen, vari föreskrivs att beskickningar och konsulat skall i rapporter till UD redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige, för förbindelserna mellan Sverige och verksamhetslandet eller för bedömningen av det allmänna utrikespolitiska läget.

I 23 § i den nyssnämnda förordningen regleras även uppgifterna för de svenska representationerna och delegationerna i New York (FN-representationen), Genève (FN-representationen m.m.), Wien (OSSE-delegationen), Paris (OECD-delegationen), Strassbourg (Europarådsdelegationen) och Bryssel (EU-representationen). Där föreskrivs att en delegation vid en internationell organisation skall

- följa utvecklingen av frågor som behandlas inom organisationen,
- företräda Sverige vid organisationens sammanträden,
- ta del av och analysera förslag och beslut som kan vara av intresse för Sverige,
- hålla kontakt med ombuden för organisationens övriga medlemsstater och hålla sig underrättad om dessa staters ställningstaganden i frågor som kan beröra Sverige,
- rapportera till UD om organisationens verksamhet i frågor som kan vara av intresse för Sverige och vad delegationen erfarit av betydelse för Sveriges förbindelser med organisationen,

- rapportera till UD vad delegationen erfarit som kan vara av vikt för bedömningen av betydelsefulla internationella problem eller av det allmänna utrikespolitiska läget.

Den närmare inriktningen av utlandsmyndigheternas rapportering och övriga verksamhet sker med olika metoder. Ett viktigt styrinstrument är den årliga verksamhetsplaneringen för varje utlandsmyndighet och för varje arbetsenhet på UD. Den löpande rapporteringsverksamheten styrs genom regelbunden instruktionsgivning och genom nära, ofta dagliga, kontakter mellan UD:s tjänstemän och myndigheternas. Ett viktigt styrmedel är även de möten som regelbundet ordnas för utlandsmyndigheterna i en viss region eller årligen i Stockholm för olika kretsar av utlandspersonalen (beskickningscheferna, handelsråden, pressattachéerna, de säkerhetspolitiska rapportörerna, m. fl. kategorier).

Handböcker och stående instruktioner har utarbetats för att underlätta uppläggningsen av rapporteringen på olika områden (politik, ekonomi, handel, säkerhetspolitik, mänskliga rättigheter, bistånd m. m.) Den närmare operativa inriktningen för varje utlandsmyndighet vid varje enskild tidpunkt fastställs av utlandsmyndigheterna själva på ett oformaliserat sätt genom en löpande dialog eller ger sig självt av omständigheterna. Därutöver finns bl.a. instruktionsböcker, som reglerar utrikesförvaltningens övriga verksamhet och som stundom kan innehålla anvisningar för rapportering i speciella frågor.

Inhämtning, bearbetning och analys av information av specifik betydelse för regeringens ställningstaganden i säkerhetspolitiska frågor går inte alltid att skilja från den allmänna utrikespolitiska verksamheten; särskilt inte i ett läge som kännetecknas av ett brett säkerhetsbegrepp, i vilket många internationella förhållanden kan ha betydelse för Sveriges säkerhet. För den säkerhetspolitiska bevakningen och analysen finns inom utrikesförvaltningen ett system med många element. De arbetsenheter inom UD, som kan sägas ha ett särskilt ansvar för svensk säkerhetspolitik, är, förutom den tidigare nämnda IAG-enheten, enheten för europeisk säkerhetspolitik, som bl. a. följer den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde och utvecklingen inom Nato och försvarsorganisationen Västeuropeiska unionen (WEU), enheten för Öst- och Centraleuropa, FN-enheten, som ansvarar för säkerhetsrådet, generalförsamlingen och nedrustningsärendena, och enheten för globalt ekonomiskt och socialt samarbete samt konfliktförebyggande- och humanitära frågor. Även den handelspolitiska enheten och den utvecklingspolitiska har ett visst ansvar för säkerhetspolitiken. De regionala enheterna har ett självständigt ansvar för säkerhetspolitiskt relaterade frågor inom respektive region.

De rapporter och analyser, som kommer in till UD från utlandsmyndigheterna, delges i vid omfattning inom utrikesförvaltningen och till närmast berörda departement och myndigheter utanför UD. Dit hör SB, Fö, Försvarsmakten (bl. a. MUST) samt ibland FOA och FRA. Rapporteringen från utlandsmyndigheterna innehåller inte enbart ett faktaunderlag. Utlandsmyndigheterna, i synnerhet de som finns i de från svensk säkerhetspolitisk synpunkt viktigare länderna, gör också en egen säkerhetspolitisk analys och bedömning. Det är numera en strävan att utlandsmyndigheterna inte bara skall intressera sig för de i strikt mening försvarspolitiska och militära dimensionerna av säkerhetspolitiken utan också ägna uppmärksamhet åt andra nutida hot och de påfrestningar för Sverige som exempelvis migration samt ekonomiska och miljömässiga kriser kan innebära. Regeringens betoning av vikten att förebygga konflikter innebär också en strävan att belysa och uppmärksamma potentiella konflikt-härdar.

Vid ett antal representationer, som är av stor säkerhetspolitisk vikt (bl.a. ambassaderna i London, Paris, Bryssel/Nato, Bonn, Washington, Moskva, Oslo, Köpenhamn, Helsingfors, Peking, Tokyo och delegationerna i Wien, New York och Bryssel), finns tjänstemän som har en särskilt intensiv dialog med UD och som regelbundet, en gång om året, träffas för säkerhetspolitiska diskussionsmöten. I de säkerhetspolitiska mötena deltar även försvarsattachéerna och de militära rådgivarna vid utlandsmyndigheterna. De förra rapporterar antingen direkt till MUST eller via sin ambassad. De som är ackrediterade i Bryssel för att följa Nato EAPR/PFF och WEU rapporterar även direkt till UD. Detta gäller också militärrådgivarna vid OSSE-delegationen och FN-representationerna, som är mer integrerade i delegationen respektive representationerna än vad försvarsattachéerna normalt är. Vid de säkerhetspolitiska mötena deltar även företrädare för Fö och Försvarsmakten.

Inom UD sker en självständig analys av inkommande rapportering och av den informationsinhämtning, som därutöver äger rum (internationella möten, bilaterala samråd, seminarier, studier av fackpress etc.). Denna analys görs huvudsakligen av ansvariga enheter, men också av den särskilda analysgruppen IAG som här har en roll. De sammanställda analyserna delges departementsledningen, Fö:s och SB:s ledning samt vissa myndigheter, bl.a. Försvarsmakten.

För en mer ingående diskussion av den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår omvärld och av de hot, som på kort eller lång sikt kan påverka Sverige, finns en rad fora, beroende på ämnesområdet. Under regeringsnivån och de allmänna beredningar, som ibland äger

rum inom regeringen i säkerhetspolitiskt relaterade frågor finns olika interdepartementala samrådsformer. Några av dessa presenteras nedan under avsnitt 2.5.2.

FMV

FMV är enligt 1 § förordningen (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen med uppgift att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten samt att inom detta område stödja Försvarsmaktens verksamhet. FMV biträder vidare Försvarsmakten i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering och materielsystemkunskap. Enligt 2 § i förordningen är FMV:s verksamhet avgiftsfinansierad, vilket innebär att Försvarsmakten beställer uppdrag hos FMV i dess egenskap av stödmyndighet enligt 1 §.

I Försvarsmaktens underrättelsehandbok anges de krav på stöd och den medverkan från FMV, som Försvarsmakten ställer med avseende på underrättelsetjänst inom verkets verksamhetsområde. I handboken ges FMV ansvar för kunskapsinhämtning och bearbetning av uppgifter och prestanda m.m. för den utrustning, som ingår i olika hotbilder och om tekniskt underlag för systemutveckling för det militära försvaret. Genom inriktningsdokumentet FM INRI US ges mer detaljerade bestämmelser för de underrättelseuppdrag, som skall genomföras av FMV i huvudsak åt MUST och de olika försvarsgrenarna, numera taktiska centra.

Det ankommer således på FMV att gentemot Försvarsmakten svara för teknisk underrättelsetjänst i syfte att klarlägga bl.a. stridsförmåga, stridsteknik, taktik samt vapen och vapensystems prestanda. Inom FMV finns särskilda underrättelseenheter för armé-, marin- och flygunderrättelser. Underrättelseenheternas uppgifter består i huvudsak i att inom ramen för en hotbild hämta in, bearbeta, sammanställa och delge information bl.a. i fråga om teknisk förnyelse och teknikutvecklingens inverkan på främmande makters militära handlingsmöjligheter och möjligheter till styrkeuppbyggnad och återtagning av krigsduglighet. Uppgifterna tar även sikte på främmande makters möjligheter till ledningskrigföring, telekrigföring och deras tekniska utrustning i form av flygplan, stridsvagnar, fartyg (skrov, maskiner och navigeringsutrustning), vapen, sensors- och sambandssystem m.m.

FMV:s inhämtning av teknisk information sker dels i samverkan med MUST, dels enskilt. Informationen erhålls även i samverkan

med andra myndigheter, bl.a. FRA och FOA. Bearbetningen av informationen sker inom FMV:s underrättelseenheter i samarbete med FMV:s sakavdelningar och i samverkan med andra myndigheter, forskningsinstitutioner och industrin. FMV delger i första hand MUST och i övrigt andra uppdragsgivare uppgifter eller underrättelser om tekniska förhållanden av underrättelsekaraktär. Det ankommer på MUST att utnyttja informationen för fortsatt analys eventuellt tillsammans med annat underrättelsematerial.

Samarbete i underrättelsefrågor sker främst med MUST men även med andra myndigheter såsom FRA, FOA, polisen och Kustbevakningen. Samarbetet med MUST sker bl.a. genom deltagande i av MUST ledd verksamhet och utarbetande av underrättelsedokument såsom MUST:s informationsdokumentation Främmande makter och deras stridskrafter (FRÅMST) och extraorienteringar (EXO) samt andra publikationer. FMV medverkar även i underrättelseutbildningen vid Försvarsmaktens skolor och förband och i annan studie- och prognosverksamhet av underrättelsekaraktär. Ett ökande samarbete i underrättelsefrågor sker med andra länder i första hand när det gäller utarbetande av vapensystembeskrivningar i samband med internationella fredsbevarande insatser.

FOA

FOA är enligt 1 § förordningen (1994:646) med instruktion för Försvarets forskningsanstalt en central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att bedriva forskning och utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för internationell säkerhet. Enligt 2 § i förordningen är FOA:s verksamhet avgiftsfinansierad. Det innebär att bl.a. Försvarsmakten har att beställa uppdrag hos FOA i dess egenskap av stödmyndighet enligt 1 §. Det finns inte någon särskild organisation eller enskilda tjänstemän inom FOA som har till speciell uppgift att handlägga underrättelsefrågor.

I Försvarsmaktens underrättelsehandbok anges att FOA leder underrättelsetjänst inom anstaltens verksamhetsområde. Vidare bestäms FOA:s medverkan inom underrättelseområdet genom Försvarsmaktens inriktningsdokument FM INRI US. MUST ger även i övrigt uppdrag åt FOA när det gäller frågor, som rör forskning och utveckling inom olika teknikområden. FOA ges härigenom en underrättelsefunktion i sin verksamhet såsom forskningsinstitut. Underrättelseverksamheten tar sikte på projekt inom ett antal områden av betydelse för underrättelseanalys och den s.k. förvarningsfunktionen.

Med utgångspunkt i de närmare anvisningar för FOA:s ansvar för bearbetning av underrättelser rörande försvarsinriktad forskning och teknikutveckling m.m., som ges i underrättelsehandboken, kan FOA:s underrättelsefunktion såsom forskningsinstitut sammanfattas i följande sex huvudområden.

- Projekt som berör militär och säkerhetspolitisk utveckling i främst Ryssland, Oberoende Staters Samväld (OSS), de baltiska staterna samt övriga Europa,
- Projekt som berör militär forskning och utbildning samt militärindustriell och vapenteknisk utveckling i omvärlden,
- Projekt inom området framtida krigs karaktär,
- Projekt inom NBC-området (atomvapen och biologiska och kemiska stridsmedel), speciellt med avseende på rustningskontroll och spridningsrisker,
- Projekt som rör terrorism, massmigration och etniska eller religiösa konflikter,
- Projekt som innebär analys av tekniska hot såsom t.ex. informationskrigföring som kan påverka Sverige eller svenska intressen.

Även om projekten inom berörda områden inte primärt har till uppgift att utgöra s.k. larmklocka, kan de i praktiken fungera på ett sådant sätt. Normalt ligger således tonvikten på en traditionell forskning i ämnen, som eventuellt kan generera fakta och som kan användas i underrättelseanalys. Enstaka projekt, som behandlar aspekter på t.ex. utvecklingen i Ryssland, kan sägas ha inslag av underrättelsekaraktär, även om öppna källor har utnyttjats och tonvikten i princip har lagts på analys utan en mer omfattande inhämtning. Detta kan sägas vara typiskt överlag för den underrättelserelaterade forskning, som bedrivs vid FOA. Vid FOA utförs även forskning kring utveckling av underrättelsemetodik t.ex. vid internationella operationer och i förvarningsmodeller i anknytning till anpassningsproblematiken samt i beslutsprocesser under kris och krig där underrättelsefunktioner ingår.

Inhämtningen av information i FOA:s underrättelseverksamhet sker i huvudsak i öppna former och forskningsresultaten redovisas i princip öppet. FOA erhåller dock inom ramen för vissa projekt även hemlig information från olika underrättelsefunktioner inom statsförvaltningen, bl.a. från FRA, KSI och SÄPO. Vissa tekniska projekt i FOA:s forskningsverksamhet är också i sin helhet sekretessbelagda, även om forskningsunderlaget i sig har inhämtats på ett öppet sätt, dvs. utan användande av särskilda underrättelsemetoder.

Samarbete med andra myndigheter i underrättelsefrågor äger för FOA:s del i princip rum i informativt syfte. Sålunda deltar en representant för FOA regelbundet i MUST:s underrättelseberedningar

och orienteringsmöten. Inom vissa projekt sker ett löpande informationsutbyte. FOA har också personal placerad vid MUST. I övrigt har FOA i sin underrättelsefunktion ett delvis formaliserat samarbete med SÄPO och i viss utsträckning med kriminalunderrättelseenheten vid Rikskriminalpolisen. Det gäller t.ex. i fråga om rysk kriminalitet. Samarbete sker även med Tullverket i fråga om handel och smuggling av vissa varor. FOA har inte något operativt ansvar i sin egenskap av underrättelseorgan.

Rikspolisstyrelsen - Rikskriminalpolisen

Rikskriminalpolisen ingår i Rikspolisstyrelsen och är en stödfunktion inom polisorganisationens verksamhet. Till Rikskriminalpolisens huvuduppgifter hör att bedriva spaning och utredning i fråga om brott, som hör under allmänt åtal. Verksamheten bedrivs i allmänhet inom ramen för en förundersökning enligt rättegångsbalkens regler. Den kan emellertid även falla utanför denna ram i syfte att kartlägga kriminalitet och den kan då utgöra kriminalunderrättelseverksamhet.

Kriminalunderrättelseverksamheten har till syfte att tillgodose de behov som finns för att polisens samlade resurser och kompetens skall kunna inriktas och samordnas på ett så effektivt sätt som möjligt. Det är företrädesvis fråga om sådan brottslighet, som har riksomfattande karaktär, internationell anknytning eller eljest från samhällssynpunkt är särskilt allvarlig, t.ex. huliganism, MC-relaterad brottslighet, organiserad postsovjetisk brottslighet och narkotikabrottslighet. Inriktningen av underrättelseverksamheten bestäms på grundval av en samlad bedömning kring det ämne, område eller den tidsperiod, som det från besluts- och ledningssynpunkt på längre sikt är mest angeläget att ha kunskaper om.

Underrättelseverksamheten syftar även till att tillföra polisen kunskaper och information, som möjliggör en fördjupad förståelse för de problem, som polisorganisationen har att lösa. Syftet kan t.ex. vara att klarlägga en viss brottslighets art och omfattning samt brottslingars agerande eller att identifiera och karaktärsbestämma brottsliga eller ordningsstörande hot samt att bedöma och utvärdera olika händelseutvecklingar. Det kan även vara fråga om att finna orsakssamband för att upptäcka mönster i brottslighet. (Se bl.a. Rikspolisstyrelsens rapport 1994:5 s. 17 f.)

Kriminalunderrättelseverksamheten bedrivs med stöd av de allmänna reglerna i 2 § polislagen (1984:387). Några närmare författningsbestämmelser om underrättelsefunktionen finns inte. Som

framgår av bl.a. budgetpropositionen 1994/95:100 Bil. 3 (s. 25 och 29) har Rikskriminalpolisen att svara för kriminalunderrättelseverksamheten på nationell och internationell nivå och att aktivt delta i det internationella polissamarbetet beträffande sådana uppgifter.

På central nivå inom Rikskriminalpolisen finns tre huvudenheter varav en har till uppgift att svara för kriminalunderrättelseverksamheten. På regional nivå finns en kriminalunderrättelseenhet eller rotel vid varje länspolismyndighet.

Kriminalunderrättelseprocessen vid Rikskriminalpolisen bedrivs efter samma mönster, underrättelsecykel, som den militära underrättelsetjänsten genom inriktning, inhämtning, bearbetning eller analys och delgivning. Underrättelseenheten består av följande underenheter:

- Analysroteln,
- Roteln för bekämpning av narkotikabrottslighet,
- Roteln för bekämpning av ekonomisk brottslighet (bl.a. skatte- och borgenärsbrott, bedrägerier mot finansiella institut och näringsliv samt EU, penningförfalskning och förfalskning av värdehandlingar och viss illegal handel),
- Finanspolisen,
- Roteln för bekämpning av illegal invandring (bl.a. illegal invandring, människohandel och illegal transitering av migranter),
- Roteln för särskild organiserad brottslighet (sabotage, upplopp, hets mot folkgrupp, MC-brottslighet, sexuella övergrepp mot barn och barnpornografi, tillgrepp av fordon och vapen, östrelaterad brottslighet, Balkanrelaterad brottslighet, gängkriminalitet och övervakning av grova vaneförbrytare) och
- Nationella sambandskontoret.

Kriminalunderrättelsearbetet sker i stor utsträckning i samverkan med andra myndigheter och organisationer, både civila och militära. Sålunda sker ett regelbundet samarbete med MUST såväl i gemensamma projektgrupper som på ärendebasis. Samarbetet rör i första hand vapenhandel och vapenspridning. När det gäller bekämpning av ekonomisk brottslighet förekommer ett nära samarbete med banker och andra finansiella organisationer. Det internationella underrättelsesamarbetet är aktivt både på bilaterala och multilaterala plan.

Rikskriminalpolisen delger andra myndigheter, bl.a. MUST, sådan information, som kommer fram i underrättelseverksamheten och som berör myndigheternas verksamhetsområden. Även Regeringskansliet informeras när detta bedöms vara ändamålsenligt. Delgivningen sker antingen direkt genom muntliga föredragningar eller skrivelser eller indirekt genom särskild skriftlig underrättelse-rapportering grundad på analysverksamhet.

Sistnämnda form av rapportering sker dels i form av årliga rapporter, dels i form av rapporter, som avser en viss tid eller ett visst ämnesområde. Sålunda ger Rikskriminalpolisen årligen ut en skriftlig hotbildsrapport avseende bl.a. narkotikabrottslighet, ekobrottslighet, s.k. penningtvätt, illegal migration, MC-brottslighet, s.k. öststatsbrottslighet och huliganism. Särskilda ämnesrelaterade rapporter avseende nyssnämnda brottslighet lämnas även delårsvis, för kortare perioder eller med anledning av en viss händelse.

Regeringen har nyligen tillsatt en kommitté med uppdrag att utreda polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. Kommittén skall bl.a. belysa Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller i sammanhanget och pröva om gränsdragningen mellan dessa båda polisorgan bör förändras. Därvid skall också frågan om den demokratiska insynen i och kontrollen av den centrala polisverksamheten behandlas. I ett avsnitt av direktiven, "Aktuell hotbild" lämnas en redogörelse för bl.a. hur den organiserade brottsligheten fått internationell anknytning och hur underrättelseverksamheten mot vårt land ändrat karaktär, se dir. 1998:101.

Rikspolisstyrelsen - SÄPO

SÄPO ingår i Rikspolisstyrelsen. SÄPO:s grundläggande uppgift är att förebygga och att avslöja brott mot rikets säkerhet. Det preventiva syftet är det primära. Det innebär att SÄPO i första hand skall verka för en hög nivå på säkerhetsskydd i enlighet med särskilda bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och för att ingripanden kan ske på ett så tidigt stadium som möjligt när förhållanden visar sig, som hotar landets säkerhet.

Säkerhetsskyddslagen tar sikte på frågor, som har betydelse för rikets yttre och inre säkerhet. SÄPO:s uppgifter enligt lagen innefattar bl.a. skydd mot spioneri (kontraspionage), sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, terrorismbekämpning, författningsskydd och säkerhetsskydd. Till säkerhetsskyddet hör också det s.k. personskyddet. Bestämmelser för tillämpning av säkerhetsskyddslagen finns i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten har såsom tillsynsmyndigheter att i enlighet med bestämmelser i säkerhetsskyddsförordningen meddela ytterligare tillämpningsföreskrifter.

SÄPO arbetar inom fyra olika verksamhetsgrenar. Dessa anges som *säkerhetsskydd* (inklusive personskydd för bl.a. centrala statsledningen), *kontraspionage*, *terroristbekämpning* och *författnings-*

skydd. Vid sidan härav har SÄPO i verksamheten ett antal stödfunktioner av olika slag.

SÄPO:s säkerhetsskyddsverksamhet bedrivs mot bakgrund av att statsmakterna ställer omfattande krav på säkerhetsskydd för myndigheter, som ingår i totalförsvaret, och för leverantörer till dessa myndigheter. Det är myndigheternas och företagens eget ansvar att skapa detta säkerhetsskydd. SÄPO:s medverkan i dessa sammanhang syftar till att genom kontroll och rådgivning åstadkomma en tillfredsställande säkerhetsskyddsnivå. Säkerhetsskyddet tar sikte på bl.a. informationssäkerhet (sekretessskydd), tillträdesbegränsning (tillträdesskydd), säkerhetsprövning (infiltrationsskydd), registerkontroll (personalkontroll) och säkerhetsklass (skyddsklass). Registerkontrollen är ett led i säkerhetsprövningen, som innebär en bedömning av lämpligheten och pålitligheten hos en person innan denne får tillträda en säkerhetskänslig befattning. Prövning utförs normalt av arbetsgivaren.

Kontraspionaget syftar till att hindra och uppdaga brott mot rikets yttre säkerhet. Det gäller i första hand spioneri och olovlig underrättelseverksamhet från andra länders sida. Den brottsliga verksamheten kan vara kombinerad bl.a. med organiserad kriminalitet och grov varusmuggling. Andra angelägna uppgifter för kontraspionaget är att kartlägga och motverka spridningen av massförstörelsevapen och av sådan utrustning och sådana ämnen, som kan användas för att framställa eller bruka dessa vapen. För närvarande följer SÄPO härvidlag särskilt utvecklingen inom det territorium, som tidigare utgjorde Sovjetunionen, liksom ett antal stater i framför allt Mellanöstern och övriga Asien, som bedöms utgöra särskilda riskländer, när det gäller spridning av massförstörelsevapen.

Terrorismbekämpningen har till uppgift att i Sverige bekämpa yttringar av internationell terrorism, för närvarande bl.a. från islamistiska extremistiska organisationer och PKK. I den förebyggande verksamheten ingår att förvarna polismyndigheter och andra organ om risken för sådana brott. Eftersom den internationella terrorismen är gränsöverskridande har SÄPO i detta arbete i stor utsträckning att lita till internationell samverkan för att få tillgång till den information som behövs. Sverige har också officiellt anslutit sig till ett internationellt samarbete på detta område i vilket SÄPO deltar.

Författningsskyddet tar sikte på att bekämpa verksamhet som syftar till att med våld eller otillbörligt tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra medborgarna från att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. SÄPO:s underrättelseinriktning tar i dessa sammanhang för närvarande sikte på i första hand högerex-

tremistiska grupper och andra s.k. rasrevolutionära organisationer, men även på grupper som t.ex. extremistiska veganer. Även om dessa grupper inte kan utgöra något hot mot statsskicket, bedriver de en verksamhet, som på annat sätt kan anses utgöra allvarliga hot mot rikets inre säkerhet och mot enskilda.

SÄPO samverkar i sitt arbete med i första hand den öppna polisen, men i övrigt med ett stort antal myndigheter, däribland Försvarsmakten (MUST), FRA och andra myndigheter inom totalförsvaret. SÄPO delger andra myndigheter sådan information, som berör dessas verksamhetsområden. Även Regeringskansliet informeras när det bedöms vara angeläget. Chefen för SÄPO har regelbundna möten med justitieministern i säkerhetsfrågor och möten med viss regelbundenhet med andra ministrar och företrädare för olika departement samt med cheferna för MUST och FRA.

SÄPO lämnar i form av en årlig rapport information om de hot mot rikets säkerhet, som anses föreligga. Rapporten utgör bl.a. underlag för SÄPO:s verksamhetsplan för kommande budgetår. I rapporten redovisas SÄPO:s analyser av och slutsatser om olika hot mot rikets yttre och inre säkerhet och även mer allmänt om hot på grund av spridning av massförstörelsevapen och internationell terrorism. I övrigt gör SÄPO fortlöpande hotbilda-bedomningar på mer konkret nivå och upprättar ett antal olika skriftliga ämnesrelaterade rapporter under året.

I arbetet för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen har SÄPO en särskild samordnande roll. Samarbete sker i olika referensgrupper med företrädare för olika departement, myndigheter och organisationer. Särskilda rapporter med hotbilda-bedomningar utarbetas inom referensgrupperna och delges med andra, som har intresse av frågor, som rör spridning av sådana vapen.

Även här bör som i fråga om avsnittet om Rikskriminalpolisen erinras om den kommitté som regeringen nyligen tillsatt rörande kampen mot den grova och organiserade brottsligheten. Kommittén skall i fråga om Säkerhetspolisen särskilt behandla Säkerhetspolisens samarbete med andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster.

Kustbevakningen (KBV)

KBV har enligt 1 § förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. För KBV:s roll i den militära under-

rättelsetjänsten finns vissa bestämmelser i 27 och 28 §§ tillträdesförfordningen (1992:118), i Generaltullstyrelsens cirkulär (TFS 1968:218) med närmare föreskrifter om rapportering av främmande örlogsfartyg m.m. och i 2 § förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Bestämmelserna tar sikte på rapportering av främmande örlogsfartyg och KBV:s samverkan med Försvarsmakten om beredskapen höjs eller när Försvarsmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg.

Någon särskild organisation inom KBV för handläggning av underrättelsefrågor finns inte. Sådana frågor handläggs både på central och regional nivå av de tjänstemän, som arbetar med operativa ledningsfrågor. I enlighet med en överenskommelse med Generaltullstyrelsen finns personal med underrättelseuppgifter från KBV placerad inom Tullverkets rikssambands- och underrättelsecentral.

KBV samarbetar med både militära och civila myndigheter i underrättelsefrågor. Samarbetet sker främst med MUST, polisen och, som nyss framgått, Tullverket. Ett inte obetydligt utbyte av underrättelseinformation sker även med FRA, som bl.a. får hjälp av KBV med identifieringen av signalspaningsmål. KBV:s samarbete i underrättelseverksamheten med Tullverket och polisen är i huvudsak inriktad mot brottslighet. Det gäller bl.a. frågor som har anknytning till in- och utresekontroll, varusmuggling och organiserad brottslighet.

Inriktningen, när det gäller samarbetet med den militära underrättelsetjänsten, tar sikte på information, som rör landets säkerhet och hot riktade mot svenska intressen. Det gäller i första hand marin verksamhet. KBV har ett eget behov av information från den militära underrättelsetjänsten för att kunna fullgöra uppgifter inom sitt verksamhetsområde. Behovet gäller främst information om politisk och militär verksamhet, som kan hota, störa eller eljest påverka KBV:s möjligheter att lösa egna uppgifter.

Inhämtning av information i KBV:s underrättelseverksamhet sker främst genom observationer från KBV:s fartyg och flyg samt genom KBV:s internationella samarbete med främmande staters gräns- eller kustbevakningsstationer. Inhämtning sker även genom polis- och tullsambandspersonal, som är stationerad vid vissa av landets utlandsmyndigheter. KBV har egen bearbetnings- och analyskapacitet av underrättelsematerial i huvudsak inom ramen för personalsamarbetet med Tullverket.

Samarbetet med andra myndigheter i underrättelsefrågor sker i huvudsak genom direktkontakter på ad hoc-basis och genom deltagande i konferenser och seminarier. Ett visst formaliserat samarbete

sker inom ramen för Kriminalunderrättelserådets och SÄPO:s referensgrupper för Non-Proliferation.

ÖCB

ÖCB är enligt 1 § förordningen (1988:1122) med instruktion för Överstyrelsen för civil beredskap en central förvaltningsmyndighet för frågor om ledning och samordning av verksamhet inom det civila försvaret. Av beredskapsförordningen (1993:238) framgår att ÖCB är ansvarig för funktionerna Civil ledning, Transporter och Försörjning med industrivaror. Ytterligare uppgifter för ÖCB framgår av förordningen (1995:128) om civilt försvar, förordningen (1995:128) om totalförsvarspikt och förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

ÖCB utgör inte ett underrättelseorgan i traditionell mening, men är underkastat FUN:s kontroll i den mån verksamheten innefattar underrättelsetjänst. I ÖCB:s samordningsuppgift ingår bl.a. att analysera hotbilden mot det civila försvarets funktioner. Till samordningsuppgiften hör också att bedriva viss omvärldsanalys och att samordna frågor om gemensam försvarsforskning. Omvärldsanalysen syftar i första hand till att följa sådana säkerhetspolitiska förändringar i omvärlden, som kan påverka det civila försvarets förmåga till anpassning på kort och lång sikt.

ÖCB skall regelbundet till regeringen redovisa beredskapsläget i stort och varje år avge en samlad rapport över beredskapsläget på funktionsnivå. ÖCB skall enligt ett särskilt regeringsbeslut till regeringen redovisa en samlad studie över utvecklingen på längre sikt (perspektivstudie) och avge en gemensam programplan (planeringsunderlag).

I samordningsuppgiften och i rollen av funktionsansvarig myndighet ligger att ha en aktuell och väl grundad uppfattning om utvecklingen i omvärlden. ÖCB skall därvid följa utvecklingstendenser m.m., som har betydelse för det svenska civila försvarets villkor och inriktning. Rollen som funktionsansvarig tar även sikte på att ÖCB skall bevaka att det civila totalförsvaret utgår från ett vidgat säkerhetsbegrepp och därmed beaktar s.k. hot och risker i en bred hotkala.

Någon särskild organisation inom ÖCB för att handlägga underrättelsefrågor finns inte. ÖCB har emellertid en enhet för planering och analys, vars uppgift är att ansvara för forskning, studier, omvärldsanalys och planering. I dessa uppgifter ligger att inrikta, inhämta, bearbeta och delge kunskap och information, som är av vär-

de för det civila försvarets utveckling och förmåga. Det rör sig till största delen om information från öppna källor.

ÖCB bedriver samarbete med andra länders civila försvarsmyndigheter och medverkar i övrigt i internationell förtroendeskapande verksamhet. ÖCB är bl.a. kontaktorgan gentemot Nato i frågor som rör civilt försvar. I dessa sammanhang erhåller ÖCB underrättelseinformation, som är av värde för det svenska totalförsvaret.

Tullverket

Enligt förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket omfattar verket Generaltullstyrelsen, som är chefsmyndighet inom verket, och regionala tullmyndigheter. Verkets huvuduppgift är att uppbära tullar samt skatter och avgifter, som tas ut vid införsel av varor. Verket har att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om införsel och utförsel av varor efterlevs. Verket fullgör i övrigt övervakningsuppgifter som föreskrivs.

Inom Tullverket skall, bl.a. mot bakgrund av vad som uttalades i samband med prop. 1981/82:143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruk, finnas en underrättelsetjänst, som innefattar insamling, värdering, registrering och analys av uppgifter för bl.a. bekämpning av narkotikasmuggling. Underrättelsetjänsten skall enligt Generaltullstyrelsens instruktion den 23 april 1994 för Tullverkets underrättelse- och registerverksamhet vara organiserad i en central underrättelseenhet och tolv regionalt ansvariga enheter. För närvarande är 85 tjänstemän engagerade inom underrättelseverksamheten.

Underrättelsetjänsten tar sikte på att bekämpa s.k. tullbrottslighet, som i första hand innefattar narkotikasmuggling, annan grövre varusmuggling, ekonomisk brottslighet, valutabrott och brott mot tullagstiftningen. Till tullbrottslighet räknas även bl.a. vapensmuggling, smuggling av massförstörelsevapen samt handel med krigsmaterial och strategiska produkter. Tullverkets underrättelsefunktion är inte inriktad mot att förutse militära hot mot Sverige, men i egenskapen av totalförsvarsmyndighet har Tullverket att i verkets underrättelsearbete iakttä eventuella intressen som sammanfaller med Försvarsmaktens.

Tullverket har på grund av verksamhetens art en starkt internationell prägel. Förändringar i omvärlden påverkar därför verksamheten i stor utsträckning. Det gäller händelser såsom konflikter och kriser i världen eller politiska förändringar t.ex. i maktstrukturen i Central- och Östeuropa eller störningar i den internationella ekono-

min och handeln med återverkningar på bl.a. Sveriges handelsförbindelser i form av t.ex. riktade sanktioner eller import- eller exportrestriktioner. Tullverket har därför att skaffa sig en beredskap mot dylika händelser. Omvärldsbedömningarna utförs vid verkets centrala underrättelsefunktion. En årlig sammanställning görs såsom en hotbildsrapport. Rapporten ger bl.a. en omvärldsanalys med avseende på konflikter och kriser och en allmän politisk utveckling i världen och i övrigt en analys av den brottslighet, som verket har att bevaka. Analyserna tar sikte på bl.a. en lägesbeskrivning, modus operandi och prognoser.

Underrättelseverksamheten bedrivs såväl nationellt som internationellt. Av personalen är åtta tjänstemän placerade utomlands. Det internationella underrättelsesamarbetet är omfattande. Tullverket har träffat en rad olika typer av avtal om samverkan på underrättelseområdet. Avtalen har träffats såväl inom ramen för internationella organisationer som med enskilda länder.

Inhämtningen av information i Tullverkets underrättelseverksamhet sker i huvudsak genom ett samarbete med motsvarande utländska myndigheter. Underrättelsesamarbete sker även med flera svenska myndigheter främst med RPS och KBV, men även med MUST och FRA. KBV intar såsom samarbetspartner i underrättelseverksamheten en särställning på grund av att myndigheten liksom Tullverket är en s.k. gränsövervakningsmyndighet. Samarbetet innefattar bl.a. verksamheten med fartyget HMS Orion. Visst samarbete förekommer även med KSI. Inhämtningen i övrigt sker i s.k. öppna källor genom bl.a. sökningar i internationella databaser.

Den inhämtade underrättelseinformationen bearbetas och analyseras i huvudsak centralt inom verket. Även i dessa sammanhang sker ett samarbete med andra länders tullmyndigheter och med kustbevaknings- och polismyndigheter i Europa. Därvid försöker verket att åstadkomma ett system för trovärdighetsbedömning av källor och av lämnad information. Tullverkets delgivning av underrättelser sker dels inom verkets egen organisation, dels med andra inhemska eller utländska myndigheter, som bedöms ha behov av dessa. Något särskilt regelverk, som begränsar möjligheterna till delgivning med utländska organ finns inte utöver de allmänna bestämmelser och rutiner, som gäller för statsförvaltningen i övrigt bl.a. med hänsyn till Sveriges säkerhet och förhållande till annat land.

Statens räddningsverk (SRV)

SRV är enligt 1 § förordningen (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk en central förvaltningsmyndighet för frågor om olycks- och skadeförebyggande åtgärder enligt räddningstjänstlagen (1986:1102). Det ankommer på SRV att ingripa i den mån det inte är en uppgift för någon annan myndighet. Av beredskapsförordningen (1993:242) framgår att SRV är ansvarig myndighet för funktionen Befolkningsskydd och räddningstjänst.

SRV utgör inte ett underrättelseorgan i traditionell mening, men är liksom bl.a. FMV och FOA underkastad FUN:s kontroll i den mån verksamheten innefattar militär underrättelsetjänst. Enligt 3 § i myndighetens instruktion har SRV bl.a. att bevaka riskutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att SRV även har att befatta sig med underrättelsefrågor. Sålunda har SRV att kontinuerligt göra omvärldsanalyser och bedöma en riskutveckling både nationellt och internationellt. SRV:s underrättelsebehov har främst en politisk och humanitär inriktning.

I SRV:s riskbedömning inkluderas att följa den säkerhetspolitiska hotbilden i omvärlden bl.a. beträffande gränsöverskridande terrorism och kriminalitet, proliferation och vapenteknologisk utveckling, när det gäller nya vapen och strids- och sabotagemedel samt utvecklingen beträffande miljöhot och flyktingrörelser. Riskbedömningen görs i samarbete med i första hand MUST och ÖCB. Något regelbundet utbyte av information med dessa myndigheter förekommer dock inte, utan behovet av beslutsunderlag i ett enskilt ärende styr samarbetet.

Någon särskild organisation inom SRV för att handlägga underrättelsefrågor finns inte. Organisatoriskt ankommer det på särskilda tjänstemän vid SRV:s stabsfunktion att ansvara för underrättelsefunktionen och för att det upprättas systematiska omvärldsanalyser med avseende på kriser i världen eller allmänna bedömningar av den internationella situationen. Vad gäller förhållandena i ett område där hjälpverksamhet pågår eller planeras sker en underrättelseanalys även vid SRV:s räddningstjänstavdelning, som är engagerad i hjälpverksamheten.

Inhämtning av information i underrättelsefunktionen sker, förutom i samarbetet med bl.a. MUST, UD och ÖCB, genom öppna källor såsom handböcker, svenska och utländska massmedia och öppna internationella databaser. I den internationella hjälpverksamheten, i t.ex. Bosnien, lämnas information till SRV om förhållandena på platsen bl.a. inom ramen för FN:s verksamhet t.ex. genom FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och Röda korset.

2.5 Regeringens roll i samband med underrättelsetjänsten

2.5.1 Regeringens styrning av underrättelsetjänsten

Till skillnad mot vad som förekommer i flera andra länder styrs inte de svenska underrättelseorganens verksamhet genom lag och i princip inte heller genom andra förklarande bestämmelser i förordning. Regeringens styrning av verksamheten utövas, som redan har framgått, i stället huvudsakligen i anslutning till försvarsbeslut och genom andra beslut i samband med behandlingen av anslagsfrågor samt i en mer begränsad omfattning genom att mål och uppgifter för verksamheten anges i myndighetsinstruktioner (jfr bl.a. prop. 1993/94:100, Bilaga 5, s. 40 f. och prop. 1996/97:4 s. 218 f.).

Som underlag för regeringens hittillsvarande budgetmässiga styrning av det militära försvaret har Försvarsmakten haft att varje år redovisa sin planering i en programplan. I denna har Försvarsmakten givit regeringen förslag om hur det militära försvaret och därmed också den del av försvaret som innefattar underrättelsetjänsten kan vidmakthållas och hur delar av försvaret bör utvecklas eller förändras. Programplanen har utgjort underlag för regeringens överväganden inför ett försvarsbeslut.

Programplanen har innehållit resultatredovisning, överväganden och verksamhetsförslag. I resultatredovisningen har Försvarsmakten angivit tillståndet inom krigsorganisationens viktigaste delar och viktiga funktioner, bl.a. inom underrättelse- och säkerhetstjänsten. Vidare har Försvarsmakten gjort en bedömning med avseende på det militära försvarets krigsduglighet, beredskap och uthållighet. Redovisningen i programplanen har utgjort underlag för regeringens bedömning av om verksamheten har genomförts i enlighet med tidigare ställda krav och på ett effektivt sätt. Den har legat till grund för statsmakternas ställningstagande till inriktning, omfattning och mål för den fortsatta verksamheten.

Den budgetmässiga styrningen av Försvarsmakten med MUST och till viss del även styrningen av FRA har således hitintills byggts på att statsmakterna med utgångspunkt i Försvarsmaktens anslagsframställning och programplan, den s.k. försvarsmaktsplanen, har beslutat om den säkerhetspolitiska inriktningen av försvaret och mot den bakgrunden av Försvarsmakten beställt en häremot svarande

krigsorganisation inom en beslutad ekonomisk ram. Regeringen lade genom prop. 1997/98:83 fram förslag om en förändrad styrning av Försvarsmakten. I propositionen framhölls (s. 6) att de erfarenheter, som regeringen hitintills hade haft av försvarsmaktsplanen, inte hade varit att denna resulterar i den entydiga styrning, som hade varit avsikten. Det har enligt propositionen bl.a. saknats "ett led mellan de övergripande säkerhets- och försvarspolitiska målen och de operativa målen, å ena sidan, och statsmakternas beställningar av krigsorganisation, å den andra sidan".

Den nyssnämnda propositionen innebär att den budgetmässiga styrningen av Försvarsmakten och därmed även av MUST med KSI skall ske genom att resurser fördelas på olika verksamhetsområden inom Försvarsmakten och att regeringen anger verksamhetsmålen för respektive område. Syftet är enligt propositionen (s. 10) "att statsmakterna på detta sätt skall ges en möjlighet att göra avvägningar mellan vidmakthållande, insatser och förnyelse, mellan nutid och framtid." En annan fördel är enligt propositionen "att de olika verksamhetsområdena hålls skilda från varandra vilket ökar insynen. Det leder i sin tur till att styrning och uppföljning förenklas". I propositionen framhölls emellertid (s.13) att bl.a. den förändrade styrningen ställer krav på förändringar i Fö:s arbete. Riksdagen har godkänt den förändrade styrningen av Försvarsmakten (se bet. 1997/98:FöU10 och rskr. 1997/98:269).

Regeringens årliga beslut om totalförsvarets utveckling ges i regleringsbrevet för respektive myndighet. I dessa preciserar regeringen de övergripande mål för försvarsbeslutsperioden, som riksdagen har beslutat om och det uppdrag med avseende på uppgifter, resurser och handlingsregler för det kommande budgetåret, som gäller för verksamheten. Som redan har framgått utfärdas särskilda hemliga beslut i anslutning till regleringsbrevet till dels Försvarsmakten för MUST:s med KSI verksamhet, dels FRA för FRA:s verksamhet i den del verksamheten utgör militär underrättelsetjänst. I besluten anges för MUST med KSI de uppgifter, som MUST och KSI har i verksamheten samt de resurser, som ställs till MUST:s respektive KSI:s förfogande. För FRA anges myndighetens verksamhetsmål i den militära underrättelsetjänsten. Resurstilldelningen finns för FRA:s del redovisad i regleringsbrevet, som är en öppen handling.

I särskilda, tidigare hemliga men sedan den 22 december 1998 öppna, bilagor till de angivna besluten gavs vissa riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten vid Försvarsmakten och FRA. Riktlinjerna (se *bilaga 2*) återfinns numera som en bilaga till regleringsbrevet för Försvarsmakten och FRA. De återspeglar de grundprin-

ciper, som enligt regeringen skall gälla för verksamheten och ger i övrigt handlingsregler, som bl.a. innebär att såväl ÖB som chefen för FRA skall hålla försvarsministern fortlöpande informerad om inriktningen av tjänsten samt om underrättelsearbetets bedrivande i stort. Chefen för FRA skall också hålla utrikesministern informerad om underrättelsetjänstens huvuddrag. I principiella frågor, t.ex. om MUST:s och FRA:s utbyte av underrättelser med utländska underrättelseorganisationer, skall försvarsministern underrättas. (Jfr bl.a. bet. 1990/91:KU30 s. 35, 37 och 311 ff. och bet. 1991/92:KU 30 s. 304.)

Bland annat FOA och FMV utgör s.k. stödmyndigheter, som får underrättelseuppdrag från i första hand Försvarsmakten men också från andra myndigheter och även från regeringen. Stödmyndigheternas verksamhet är i allmänhet avgiftsfinansierad och en budgetstyrning från regeringens sida av deras verksamhet såsom underrättelseorgan är därmed inte möjlig. Regeringen styr därför myndigheterna genom de mål och uppgifter, som anges i myndigheternas instruktioner eller i samband med uppdragen.

Därutöver styrs stödmyndigheterna genom att krav ställs på deras produktion. Försvarsmakten och i viss mån även andra beställer genom sina uppdrag vad som stödmyndigheterna skall producera medan regeringen följer upp och styr mot bakgrund av sitt ägaransvar hur uppgifterna löses, dvs. myndigheternas inre effektivitet. Regeringen har i egenskap av "ägare", jfr uttrycket "regeringens ägarstyrning", att följa upp verksamheten. Det ankommer emellertid i första hand på Försvarsmakten att göra en utvärdering av stödmyndigheterna inom sitt verksamhetsområde. Genom Försvarsmaktens återrapportering till regeringen av sin verksamhet och krigsorganisationens status får regeringen information om i vilken omfattning, som stödmyndigheterna har löst sina uppdrag, dvs. stödmyndigheternas yttre effektivitet. (Se prop. 1996/97:4 s. 227 f. och prop. 1997/98:83 s. 13 f.)

2.5.2 Regeringens samordning av underrättelsetjänsten och beredning av underrättelsefrågor

Som har framgått av den tidigare redogörelsen finns det behov av och förekommer underrättelseverksamhet vid ett flertal olika svenska myndigheter med anknytning till skilda departement. Säkerhetspolitiska frågor handläggs idag inom flera delar av Regeringskansliet, i första hand vid UD och vid Fö, men även vid andra departe-

ment. I motsats till vad som är förhållandena i åtskilliga andra länder har Sverige inte något särskilt organ, som samordnar underrättelseverksamheten och bedömer säkerhetspolitiska frågor på grundval av ett mer samlat material från de skilda underrättelsefunktionerna.

I flera andra länder finns det således ett särskilt överordnat organ inom Regeringskansliet eller eljest uttalade regler för en överordnad styrning och samordning av underrättelseverksamheten och för en samordnad beredning inom Regeringskansliet av underrättelsefrågor. En motsvarande formbaserad ordning har tidigare tillbakavisats för svensk del. Det har bl.a. hänvisats till att uppgiften att inrikta den militära underrättelsetjänsten i dess helhet måste ankomma på de befattningshavare inom försvaret som har behov av underrättelser.

Sålunda har det framhållits att det svenska militära underrättelseväsendet har utgjort en del av landets försvar och att den militära underrättelsetjänstens uppgift har varit att förse beslutsfattare inom Försvarsmakten med den information, som behövdes för att uppnå målsättningen för totalförsvaret. Det har hänvisats till att ÖB har att under regeringen ansvara för att Försvarsmakten fullgör sina uppgifter även om underrättelseverksamheten liksom all annan statsverksamhet i och för sig måste ligga i linje med statsledningens intentioner i utrikespolitiska och andra frågor. Med ÖB:s ansvar har det ansetts följa att det är denne, som ensam har rätt att närmare inrikta den militära underrättelsetjänsten (se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 39 och 87). Det har även hänvisats till att en ordning, som innebär att underrättelseorganens arbetsuppgifter bestämdes av en instans utanför försvarsledningen, skulle medföra att en del av ansvaret för Försvarsmaktens beredskap, krigsduglighet m.m. fördes över till denna instans. Det har ansetts att detta skulle strida mot fastlagda principer för ledningen av Försvarsmakten (se bl.a. SOU 1976:19 s. 102).

Mot bakgrund bl.a. av den bredare säkerhetssyn, som med tiden har kommit att prägla det svenska totalförsvaret och därmed även inverka på uppgifterna för den militära underrättelsetjänsten, har de militära underrättelsefrågorna fått en alltmer departementsöverskridande säkerhetspolitisk betydelse och även ökat regeringens behov av samlade ställningstaganden i olika konkreta säkerhetspolitiska frågor. Detta har lett till att det inom Regeringskansliet har uppstått ett allt starkare behov av att även söka närmare inrikta den av Försvarsmakten genom ÖB ledda underrättelsetjänsten. Inom Regeringskansliet har det därför i en ökande takt vuxit fram ett system med interdepartementala informella men även mer formaliserade

samrådsgrupper för underrättelse- och säkerhetsfrågor. I dessa deltar företrädare för olika departement och i vissa fall även företrädare för de militära underrättelseorganen.

Ofta har dessa samrådsföreläsningskommittéer till i samband med en akut krisituation och sedan levat kvar. Sålunda bildades år 1980 mot bakgrund av det dåvarande världsläget en samrådsgrupp, den s.k. HH-gruppen, för diskussion av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Gruppen består av kabinetssekreteraren i UD, såsom ordförande, och i övrigt av statssekreterarna i SB, Fö och Ju. Vidare deltar i gruppen kabinetssekreterarens kanslichef, statsministerns utrikespolitiska rådgivare, chefen för Fö:s säkerhetspolitiska och internationella enhet, ÖB:s ställföreträdare samt cheferna för MUST, FRA och SÄPO. Gruppen träffas på UD tre eller fyra gånger om året för informellt informations- och åsiktsutbyte i säkerhetspolitiska frågor. Varken dagordning eller protokollföring förekommer.

Under våren 1987 bildades en interdepartemental grupp, Samordningsgruppen för vissa säkerhetsfrågor (SVS-gruppen), med inriktning mer på frågor om terrorism och närliggande säkerhetsfrågor och mindre på allmänna säkerhetspolitiska frågor och underrättelsefrågor (jfr bl.a. SOU 1987:14, s. 130 och SOU 1988:16, s. 187). SVS-gruppens sammansättning kan skifta beroende på ärendefördelningen mellan departementen. För närvarande består gruppen av statssekreteraren i SB, såsom ordförande, och statssekreterarna i Ju, UD och Fö samt kabinetssekreteraren och protokollchefen i UD. Vidare ingår rätts- och säkerhetscheferna vid SB, expeditionschefen och chefen för polisenheten i Ju och expeditions- och rättschefen i Fö samt biträdande utrikesrådet för politiska frågor i UD och tjänstemän vid departementen med ansvar för internationellt samarbete mot terrorism och för migrationsfrågor. Syftet med gruppen är bl.a. att ge regeringen underlag för en hotbilda-beslut mot bakgrund av ett mera enhetligt informationsunderlag. Gruppen utnyttjas för samordning av åtgärder i säkerhetsfrågor och tjänstgör som ett informellt beredningsorgan. Gruppens aktiviteter, mötesfrekvens m.m. varierar beroende på den aktuella hotbilden. Vanligen sammanträder gruppen tre gånger varje halvår och statssekreterarna medverkar vid minst ett sammanträde per halvår.

Sedan 1980-talet har det inom regeringen funnits en särskild säkerhetspolitisk policy-grupp, senare även kallad underrättelseberedning, som med vissa förändringar under tidens gång har bestått i huvudsak av statsministern, statssekreteraren i SB och statsministerns utrikespolitiska rådgivare, utrikesministern och kabinetssekreteraren, försvarsministern och dennes statssekreterare och justitieministern samt ÖB och cheferna för Rikspolisstyrelsen, SÄPO,

MUST och FRA. Möten har hållits någon gång om året för diskussion av säkerhetspolitiska policy-frågor.

Bland andra samrådsgrupper inom regeringskansliet för diskussion av säkerhetspolitiska frågor, kan nämnas den som utgörs av utrikes-, försvars- och handelsministrarna och deras statssekreterare. Gruppen möts regelbundet.

Mer eller mindre regelbundna möten äger fortlöpande rum på handläggarnivå mellan företrädare för UD, Fö och MUST för diskussion av säkerhetspolitiska frågor. Ofta inrättas särskilda interdepartementala grupper på denna nivå på ad hoc-basis, t.ex. för de pågående Bosnienoperationerna och andra pågående fredsfrämjande operationer och för PFF- och OSSE-frågor. Se även *bilaga 3*.

I dessa sammanhang kan nämnas att en särskild interdepartemental beredningsgrupp, Beredningsgruppen för fredsfrämjande verksamhet, har bildats för att mot bakgrund av omvärldsutvecklingen fortlöpande bereda och avge rekommendationer i frågor, som rör Sveriges deltagande i internationella militära fredsfrämjande och humanitära insatser. Gruppen leds av biträdande statssekreteraren i UD. I gruppen ingår företrädare för bl.a. Fö och Ju.

Det kan vidare nämnas att i juni 1997 inrättades med anledning av ett förslag i prop. 1996/97:4 om totalförsvaret i förnyelse en Beredskapsdelegation för ekonomisk politik. Delegationen har att genomföra beredskapsarbete på det ekonomisk-politiska området inför kriser och krig så att olika instansers åtgärder är konsistenta och rimligt balanserade. I delegationen, som leds av statssekreteraren i Finansdepartementet (Fi), ingår bl.a. företrädare för Fö, Riksbanken, Riksgäldskontoret och Konjunkturinstitutet. Delegationen har ett brett spektrum av arbetsuppgifter som bl.a. tar sikte på ekonomiska hot och utrikespolitiska spänningar, som kan kräva åtgärder från statsmakternas sida.

2.5.3 Regeringens insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten genom FUN

När det gäller Försvarsmaktens verksamhetsområde finns det ett antal särskilda organ, som helt eller delvis fyller funktionen av att utöva statsmakternas insyn och kontroll. Det gäller bl.a. FUN, Rådet för insyn i Försvarsmakten, Försvarsberedningen och Utrikesnämnden. På sedvanligt sätt inom statsförvaltningen utövas kontroll av Försvarsmakten också genom bl.a. JO, JK, Riksrevisionsverket och

Riksdagens revisorer. Huvudansvaret för insynen och kontrollen faller emellertid på FUN.

FUN inrättades, som redan har framgått av avsnitt 2.3.3, den 1 juli 1976 efter beslut av riksdagen samma år på regeringens förslag i prop. 1975/76:189 om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m.m. (se bet. FöU 1975/76:40, rskr. 1975/76:376). FUN skulle utgöra ett regeringens insyns- och kontrollorgan under Fö med uppgift att följa den militära underrättelsetjänsten. Några förändringar av betydelse i fråga om den roll, som FUN skulle spela såsom kontrollorgan, har inte inträtt sedan 1976 års riksdagsbeslut på annat sätt än att kontrollen i samband med ändringar av myndighetsbegreppet och i samband därmed gjorda generella hänvisningar i instruktionen för FUN har kommit att omfatta ytterligare några myndigheter utanför den krets, som tidigare förknippades med begreppet "försvarsmakten" (jfr ovan under avsnitt 2.3.3 och nedan under avsnitt 10).

Sälunda angavs, såsom redan har påpekats, i prop. 1975/76:189 att särskilda förtroendemän borde få i uppdrag att fortlöpande stå i nära förbindelse med det militära underrättelseväsendet och följa verksamheten inom detta. Förtroendemännens uppgifter skulle inte innebära någon inskränkning i försvarsledningens ansvar för verksamheten eller i t.ex. JO:s och JK:s tillsyn. Förtroendemännen skulle inte heller ha någon beslutsrätt i fråga om underrättelseorganens mål och inriktning. Förtroendemännen borde enligt propositionen inskränka sig till att fortlöpande följa och informera sig om försvarsmaktens underrättelsetjänst och att lämna de förslag som föranleds av granskningen. Olika uppfattningar i samhällsfrågor borde enligt propositionen vara representerade i underrättelsenämnden. Dessutom borde någon av ledamöterna ha särskild juridisk sakkunskap. Försvarsutskottet (se bet. FöU1975/76:40 s. 16) ansåg att det inte fanns anledning att bestämma att alla riksdagspartier skulle vara representerade i nämnden. Utskottet bedömde det inte heller som nödvändigt att alla ledamöter utgjordes av riksdagsledamöter.

Enligt 1 § förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd har FUN till uppgift att följa underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten och FRA samt inom de övriga myndigheter, som bedriver underrättelsetjänst och som enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör till Fö. Således har FUN enligt gällande regler att följa underrättelsetjänsten även inom bl.a. FMV, FOA, SRV och Kustbevakningen.

Enligt 2 § i sin instruktion skall FUN särskilt ägna uppmärksamhet åt de enheter, som lämnar underrättelser med särskilda metoder, dvs. KSI och FRA. Vidare skall FUN enligt samma paragraf särskilt

granska anslagsframställningar rörande underrättelsetjänsten, uppläggande och förande av de register som behövs för verksamheten, medel och metoder för inhämtning av underrättelser samt principer för rekrytering, utbildning m.m. av personal inom underrättelsetjänsten. FUN skall enligt 3 § i instruktionen lämna Försvarmakten de synpunkter och de förslag till åtgärder, som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs, skall nämnden också lämna förslag till regeringen.

FUN består enligt instruktionen av en ordförande och fem andra ledamöter. Regeringen utser ledamöterna och bland dem ordföranden (12 §). De förordnas för en bestämd tid (12 §). Regeringen utser även nämndens sekreterare (13 §). FUN skall sammanträda minst fyra gånger om året och dessutom om någon ledamot eller Försvarmakten begär det (8 §).

I 6 § i försvarsmaktsförordningen föreskrivs att ÖB vid ledningen av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten skall underätta FUN i frågor, som är av principiell natur eller annars är av större vikt. Underrättelseskyldigheten syftar till att säkerställa FUN:s roll som insyns- och kontrollorgan och säkerställa "förtroendemännens" inflytande (jfr prop. 1975/76:189 s. 94). Detta "samrådsförfarande" är dock inte obligatoriskt med hänsyn till bl.a. kravet på snabbhet i den militära beslutsprocessen. I samma paragraf i förordningen föreskrivs därför att underrättelseskyldigheten till FUN inte får avsevärt försvåra Försvarmaktens verksamhet. Om information sålunda inte har kunnat lämnas, skall frågan dock utan dröjsmål anmälas till FUN.

FUN sammanträder för närvarande sex till åtta gånger om året. Under år 1998 har antalet sammanträden uppgått till så många som 25 bl.a. beroende på särskilda uppdrag från regeringen. Uppdragen avsåg dels att FUN skulle göra en analys av förutsättningarna för tillgång till källmaterial för att genomföra forskning om den svenska militära underrättelse- och säkerhetstjänsten under tiden efter det andra världskriget, dels skulle FUN göra en kartläggning av de register, som har använts inom den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.

FUN:s insyns- och kontrollverksamhet utövas i första hand genom s.k. underrättelsegenomgångar med föredragningar av chefer och annan personal vid MUST och vid andra berörda myndigheter som FRA, FMV, FOA m.fl. och genom platsbesök vid myndigheter samt uppföljning av bl.a. övningsverksamhet vid dessa. FUN granskar och yttrar sig skriftligen varje år till regeringen över MUST:s med KSI och FRA:s budgetäskanden. En viss begränsad utvärdering av underrättelseverksamheten med avseende på inriktning och även

resultat - en s.k. underrättelsebedömning - görs även från FUN:s sida i samband med granskningen av myndigheternas budget. FUN granskar därvid, förutom budgetframställningen, myndigheternas årsredovisningar och planeringsunderlag för det kommande året. Vid granskningen kräver FUN en muntlig redogörelse av chefen för MUST eller myndighetschefen och av vissa andra ansvariga tjänstemän. Även ÖB kan höras av FUN i dessa sammanhang.

Vid underrättelsegenomgångarna begär FUN redovisning från myndigheternas personal i första hand med utgångspunkt i de granskningsuppgifter, som FUN har enligt 2 § i instruktionen. Därvid kontrolleras att de riktlinjer, som regeringen har angivit för underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet, följs. FUN lämnar samtidigt synpunkter bl.a. på prioriteringar i underrättelseinriktningen, på inhämtningsverksamheten och på samarbetet med främmande staters underrättelsetjänster. FUN har vid skilda tillfällen genomfört särskilda utredningar bl.a. med anledning av påståenden om otillåten inrikes underrättelseverksamhet och om den militära underrättelsetjänstens samverkan med vissa andra länders underrättelsetjänster. FUN har också skriftligen behandlat ärenden, som har väckts av enskilda personer och som har berört underrättelseverksamheten och personalfrågor.

2.6 Andra länders underrättelsetjänst

2.6.1 Allmänt om utvecklingen

De flesta stater bedriver underrättelseverksamhet mot andra stater. Det sker i allmänhet av motsvarande skäl, som ligger bakom behovet från svensk sida av en underrättelsetjänst för att skaffa information om främmande makters förhållanden och handlingsmöjligheter när det gäller säkerhetspolitiska frågor. Syftet är liksom för svensk del att informationen skall ge beslutsfattarna i det egna landet material att bedöma den säkerhetspolitiska situationen och utvecklingen i omvärlden samt ge underlag för beslut i försvars- och utrikespolitiska frågor.

Tidigare har de flesta underrättelsetjänsterna på samma sätt som i Sverige präglats av den säkerhetspolitiskt spända situation, som har rått fram till det kalla krigets slut. De traditionella säkerhetsproblemens betydelse med inriktningen mot i första hand försvarspolitiska

frågor har därefter minskat. Däremot synes behoven i sig av en underrättelsetjänst inte ha blivit mindre. Behoven av underrättelser har i stället ändrat karaktär mot bl.a. mer allmänt säkerhetspolitiska frågor och frågor av ett speciellt nationellt intresse.

Ett skäl, som har anförts i ett flertal länder till ökade krav på en underrättelsetjänst, är att det ändrade världsläget har gjort det möjligt att begränsa det militära försvarets omedelbara krigsduglighet och beredskap och därigenom kunna göra ekonomiska nedskärningar av försvarsanslag och resurser. Detta ställer emellertid högre krav på en kompetent och effektiv underrättelsetjänst, som kan ge säkrare underlag för nödvändiga politiska bedömningar och prognoser att läggas till grund för försvarsplaneringen i stort. Underrättelsetjänsten skall även ge förvarning i ett kortare perspektiv om en hotfull situation trots allt skulle uppstå.

Andra skäl, som har anförts för ökade krav på underrättelsetjänsten, är den förändrade allmänna internationella problembilden med behov av underrättelser om svårbedömbara icke-militära hot och risker i form av ekonomiska kriser, flykting- och migrationsrörelser, ekologiska hot, spridning av massförstörelsevapen m.m. Det moderna samhällets komplexitet med en allt större sårbarhet för störningar inte minst genom icke-statliga aktörer såsom brottsyndikat och terroristgrupper har även ansetts motivera en underrättelsetjänst med förmåga att samla information. Riskerna ökar också för en ny typ av kriser och konflikter på grund av bl.a. etniska, nationella eller religiösa skillnader med krav på olika länder att medverka i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Detta ställer också nya och särskilda krav på en underrättelsetjänst, som kan lämna information om utvecklingstendenser och för att skydda det egna landets personal på platsen.

I och för sig synes de personella resurserna i underrättelsetjänsterna minska. Väsentliga nedskärningar har också gjorts, när det gäller personalstyrkan i underrättelsetjänsterna i flera länder. Reduktionen av antalet anställda behöver dock inte i sig återspegla några minskade behov av underrättelser. En ökad tillgång på öppen information och ökade tekniska möjligheter till inhämtning och behandling av information har minskat behovet av underrättelsepersonal. Även ett ökande internationellt underrättelsesamarbete och en ökad öppenhet länderna emellan i utbytet av underrättelser synes ha kunnat medverka till ett minskat personalbehov i det enskilda landets underrättelsetjänst.

2.6.2 Underrättelseverksamhet mot Sverige

Främmande staters underrättelsetjänster, såväl civila som militära, är verksamma i Sverige och mot svenska intressen. Främmande stater låter också underrättelsepersonal besöka landet och har även sådan personal stationerad här bl.a. vid sina beskickningar. I båda fallen rör det sig oftast om personal, som är officiellt anmäld och som bedriver sin underrättelseverksamhet helt öppet och legalt. (Jfr SÄPO:s verksamhetsberättelse för 1997.) Ingridanden från SÄPO:s sida på grund av spioneri och olaglig underrättelseverksamhet förekommer emellertid. En stor del av i och för sig icke önskad verksamhet mot Sverige bedrivs dock i form av signal-, satellit- och radarspaning och genom inhämtning i den internationella tele- och datatrafiken. Detta sker från platser utanför landets gränser och den svenska säkerhetstjänsten saknar då möjligheter att agera.

Någon påtaglig förändring i intensiteten i den utländska underrättelseverksamheten mot Sverige synes inte ha inträtt med anledning av det ändrade internationella säkerhetspolitiska läget. Säkerhetshoten mot landet i form av utländsk underrättelseverksamhet kvarstår således och främmande underrättelsetjänster följer alltjämt kontinuerligt vår försvarsförmåga och hur våra försvarsbeslut genomförs. Man följer även bl.a. den militärtekniska utvecklingen och utvecklingen av svenska militära materielsystem och den provverksamhet som pågår.

En annan sak är att hoten från utländsk underrättelseverksamhet mot landets säkerhet inte längre uppfattas som lika aggressiva med hänsyn till förskjutningen från en tidigare konspirativ inhämtning av information till mer acceptabla metoder bl.a. i form av informella samtal och analys baserad på öppna källor. Sålunda anses den utländska underrättelseinhämtningen av militär information, som genomförs i Sverige, i huvudsak ske från öppna källor. Praktiskt taget alla främmande underrättelseorgan har dessutom ändrat inriktningen för underrättelseverksamheten från den tidigare huvuduppgiften att samla information om andra länders militära förmåga. Verksamheten riktas mer mot frågor som berör risker och hot mot samhället i form av spridning av massförstörelsevapen, internationell terrorism, organiserad brottslighet, narkotikasmuggling, regionala konflikter m.m. (Jfr SÄPO:s verksamhetsberättelse för år 1997.)

Sistnämnda frågeställningar är sådana, som de flesta underrättelse- och säkerhetstjänster öppet kan samarbeta kring. Samtidigt har det även skett en omorientering mot inhämtning och analys av i första hand ekonomiska underrättelsemål. Dessa kan vara av varie-

rande slag och avse finansiella underrättelser av olika slag, underrättelsestöd för handelsförhandlingar, rent industrispionage m.m. Det kan dock vara svårt att bedöma vilka av dessa mål, som kan tänkas utgöra underrättelsehot mot landet. (Jfr SÄPO:s verksamhetsberättelse för år 1997.)

Som redan har framgått är det SÄPO:s uppgift att bevaka den säkerhetshotande underrättelseverksamhet, som riktas mot Sverige. Ändamålet med den svenska militära säkerhetstjänsten, som bedrivs inom ramen för MUST av en särskild säkerhetsavdelning, är att tillvarata militära säkerhetsintressen, som berör Försvarsmakten och dess ansvarsområde. Det ankommer således på den militära säkerhetstjänsten att bevaka säkerhetsintressen, som omfattar eller kan hänföras till militär personal och materiel samt till militära anläggningar och militär planläggning i vid bemärkelse. I den militära säkerhetstjänstens uppgifter ingår att biträda SÄPO i dess arbete beträffande skyddet av rikets säkerhet. Det är således inte den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens uppgift att genom kontrapionage bevaka främmande underrättelseverksamhet, som är riktad mot Sverige.

2.6.3 Samarbete mellan olika länders underrättelsetjänster

Samarbete mellan olika länders underrättelseorganisationer betraktas allmänt som angeläget och nödvändigt av flera skäl. Ett skäl är rent ekonomiska. Ett litet land har inte heller råd med att ensamt bekosta den underrättelseorganisation, som behövs för att fylla de krav som måste ställas på organisationen. Ett annat skäl är att ett land genom samarbetet kan få del av information på underrättelseområdet, som landet eljest inte kan få på grund av att särskilda resurser eller faktiska möjligheter saknas för inhämtning. Andra länders underrättelseorganisationer kan i stället besitta t.ex. sådan teknisk utrustning för signalspaning, spaningssatelliter, datorer m.m. att deras möjligheter till både inhämtning av underrättelser och avancerad bearbetning är överlägsen. Ibland kan ett land också genom sitt geografiska läge vara mer gynnat från underrättelsesynpunkt än andra genom att t.ex. viss signalinhämtning inte kan ske på för stort avstånd. Dessutom ger samarbetet möjligheter till att få frågor belysta ur olika synvinklar. (Jfr bl.a. SOU 1976:19 s.112f. och SOU 1994:11 s.139.)

Sålunda förekommer ett vad som ofta betecknas som tätt samarbete mellan skilda länders underrättelsetjänster. Det sker t.o.m. en direkt öppen internationell arbetsfördelning såsom bl.a. mellan USA och Storbritannien. Detta sker trots att det brukat sägas att underrättelsetjänsten är det sista som ett land internationaliserar.

Inom och mellan länder inom de tidigare stormaktsblocken, där länderna hade en gemensam utrikespolitisk målsättning med integrerade försvarssystem, har förutsättningarna för eller kraven på en integrerad underrättelsetjänst varit stora. Underrättelsesamarbetet mellan Nato-staterna är omfattande och har på ett tidigt stadium formaliserats och styrs genom en årlig uppdatering av ett stort antal dokument. Ett samarbete sker under alla förhållanden mellan Nato-stater på en bilateral basis.

Från Nato har erhållits följande upplysningar:

Nato har ingen egen underrättelseinhämtning utan är beroende av vad medlemsstaterna väljer att förse Nato med. Detta förhållande ligger f.ö. i linje med Natos konstruktion: alliansen som sådan har inga "egna" trupper utan bygger på samordning av medlemsländernas nationella försvarsmakter.

Den underrättelseavdelning som finns inom sekretariatet är relativt liten och sysslar huvudsakligen med sammanställning och distribution till medlemsländerna av den information som medlemsländerna valt att tillställa sekretariatet. En viss styrning åger rum såtillvida att underrättelseavdelningen kan fästa medlemsländernas uppmärksamhet vid kriser och förhållanden som kräver särskild bevakning. Avdelningen kan också ställa frågor till medlemsländerna, men någon aktiv eller tvingande samordning åger inte rum.

Huvudansvar för sammanställning av underrättelseunderlaget åvilar Natos militärkommitté som utarbetar MC 161 vilket är ett årligt dokument i vilket den aktuella hotbilden på 5-7 års sikt sammanfattas. Detta dokument utarbetas i samråd med Natos underrättelseråd (Board of Intelligence) som består av de nationella underrättelsecheferna och som sammanträder två gånger om året.

År 1992 gjordes inom Nato-sekretariatet en översyn av underrättelsebehoven kallad "zero base review". Denna översyn innebar ett konstaterande att Natos underrättelsebehov blivit mer mångfacetterat, mer inriktat på andra hot än det som gällde under kalla kriget och mer inriktat på internationella insatser. Översynen har emellertid knappast lett till några större förändringar av strukturerna för underrättelseinhämtning. Den huvudsakligen militära inriktningen behölls; ansvaret för underrättelsesamordningen fick ligga kvar inom den militära delen av Nato-sekretariatet och flyttades inte till den politiska strukturen.

Tankar har nyligen framförts om att utvidga Intelligence Board med personer som har sakkunskap i ekonomi, sociala och etniska förhållanden och annat som har betydelse

se för en bredare politisk bedömning men dessa tankar har tills vidare inte kommit till praktiskt uttryck.

Nato genomgår sedan en tid en utveckling mot större engagemang i kriser och fredsfrämjande operationer som går utöver den roll alliansen skapades för efter kriget. Vid toppmötet i Washington i april 1999 kommer denna utveckling ytterligare att bekräftas. Möjligen kommer den i sin tur att medföra nya former för samordning och inriktning även av Nato:s underrättelseinhämtning.

Sverige, liksom Finland och en rad andra länder, har ett s.k. partnerskapsförhållande till Nato men ingår inte i Nato-ländernas utbyte av underrättelseinformation. Vad gäller vårt deltagande i den Nato-ledda operationen i Bosnien har emellertid ett särskilt arrangemang upprättats som innebär att Sverige för just den operationen ingår i viss del av Nato:s underrättelseutbyte.

Det internationella engagemanget i Kosovo erbjuder ett exempel på underrättelsesamarbete mellan Nato, som ansvarar för flygövervakningen, och OSSE, som fått till uppgift svara för övervakningen på marken.

Inom FN har det av tradition funnits en negativ inställning till underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer. Denna inställning torde bl.a. grundas på principer om opartiskhet och strikt neutralitet, såsom grundregler för FN:s agerande. I och med att egna medborgares liv riskeras i en hotfull miljö torde de flesta enskilda staterna redan av den anledningen även anse sig ha rätt och finna det naturligt att till stöd för den utsända personalens säkerhet bedriva underrättelsetjänst inom ramen för FN:s verksamhet.

Från FN:s sida har synen på att bedriva underrättelsetjänst i fredsbevarande operationer också kommit att ändras och frågan är numera mindre kontroversiell. Det beror bl.a. på att dagens operationer utförs under delvis andra villkor än tidigare. Sålunda kontrollerar inte stormakterna de stridande parterna på samma sätt som tidigare och det är delvis andra organisationer och andra stater med andra erfarenheter, kunskap och kapacitet som leder operationerna. Man är också medveten om att underrättelsefunktionen är en av förutsättningarna för en kontingents förmåga att lösa sina uppgifter, att leda förhandlingar, att kontrollera utvecklingen i området, skydda egen trupp m.m. Utbytet av underrättelser med andra kontingenter uppfattas dessutom som en grundläggande förutsättning för den övergripande allmänna interoperabiliteten för att säkerställa en gemensam bild av det aktuella områdets situation och utveckling.

Även inom ramen för EU finns av säkerhetspolitiska skäl behov av och förekommer ett underrättelsesamarbete. Samarbetet har i första hand tagit sikte på frågor som berör det ekonomiska och teknologiska området. Samarbetet utvecklas emellertid alltmer mot utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, som bl.a. har aktualiserat ett underrättelsesamarbete om s.k. nya hot. Syftet med underrättelse-

samarbetet är också att EU skall få bättre förutsättningar att ta initiativ till de humanitära, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser som skall genomföras av försvarsorganisationen VEU. Detta kräver liksom FN- och Nato-operationerna även ett rent militärt underrättelsesamarbete. (Jfr Ds 1998:9 s. 23 ff.)

För svensk del har det ansetts att vår strävan att bygga upp en oberoende nationell underrättelsetjänst och landets alliansfria ställning inte utesluter ett utbyte av information med andra länders underrättelsetjänster. Ett sådant informationsutbyte har i stället setts som en naturlig och nödvändig del av underrättelsetjänstens arbete med att ge stöd åt landets samlade säkerhetspolitik. Som en ledande princip för samarbetet har det emellertid, som tidigare påpekats, angivits att uppgifter av hemlig natur om svenska försvaret inte får lämnas ut och att utbytet uteslutande skall ha till syfte att tjäna det svenska försvaret. (Se bl.a. bet. KU 1974:22)

Det har således förutsatts från statsmakternas sida och även offentligt redovisats att ett svenskt informationsutbyte med främmande underrättelseorganisationer av flera skäl är nödvändigt. Samarbetet betraktas som en naturlig del av den militära underrättelsetjänstens arbete och kan i princip omfatta den militära underrättelsetjänstens samtliga delar. Samarbetet är dock, som redan har framgått, omgärdat av restriktioner med hänsyn till i första hand nationella svenska intressen och skyddet för landets medborgare.

2.6.4 Vissa främmande staters underrättelseorganisationer

Allmänt

Av tradition men även av nödvändighet omges underrättelse- och säkerhetstjänsten i alla länder av sekretess. Behovet av sekretesskydd kring säkerhetstjänsten, vars uppgift är att skydda landets yttre och inre säkerhet, torde generellt sett vara större än behovet av sekretesskydd i underrättelsetjänsten. I vissa sammanhang främst vid inhämtningen av information med särskilda medel och när det gäller metoder för beredningen av underrättelsematerialet samt för att skydda källor eller garantera uppgiftslämnarens anonymitet är emellertid behovet av sekretesskydd i underrättelsetjänsten starkt.

I vissa länder, däribland Sverige, är sammankopplingen mellan den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och säkerhetstjänsten fastare än i andra. Detta torde även återspeglas i synen på

den sekretess, som omger underrättelsetjänsten, och göra det svårare för utomstående att få en rättvisande och mera komplett bild av landets underrättelseorganisation. I bl.a. Sverige saknas även en uttrycklig lagreglering, som anger ramar för verksamheten som eljest kunde ge en viss anvisning om underrättelsetjänstens uppbyggnad och funktion.

I de flesta länder har man av olika skäl ansett det önskvärt eller t.o.m. nödvändigt att ha en öppnare redovisning av underrättelseverksamheten. Det gäller inte bara underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning, utan även budget och antalet anställda. På vissa håll har kravet på öppenhet också bidragit till att man har skilt underrättelsetjänsten från säkerhetstjänsten, för vilken sekretesskraven generellt sett är större.

Som exempel på den nya öppenheten kan nämnas att den brittiska regeringen numera offentliggör uppgifter om den egna underrättelsetjänsten bl.a. i form av en skrift, Central Intelligence Machinery. I denna presenteras i stora drag underrättelse- och säkerhetsorganen och deras uppgifter liksom centrala lednings- och inriktningsformer. Vidare presenteras och diskuteras t.ex. i den brittiska pressen öppet frågor om antalet anställda och budgeten för underrättelsetjänsten. Varje år lämnas också öppen information om tjänsten genom parlamentets kontrollorgan. Sålunda har bl.a. redovisats de väsentliga resursmässiga neddragningar, som har gjorts i verksamheten mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget, liksom underrättelsetjänstens ändrade inriktning från militära frågor mot andra typer av säkerhetspolitiska hot mot samhället.

Som en grund för en större öppenhet har efter det kalla krigets slut bl.a. hänvisats till att en demokratisk rättsstat och ett parlamentariskt styrelseskick kräver största möjliga insyn i verksamheten. Andra skäl för en ökad öppenhet har varit en medveten policy att skapa förståelse för behovet av en underrättelsetjänst och undanröja den misstänksamhet, som hemlighållandet kring verksamheten eljest kan skapa hos befolkningen i det egna landet. Hemlighållandet har också i flera länder medverkat till för statsmakterna besvärande diskussioner om underrättelseverksamheten. Ett exempel är den debatt i Norge som bl.a. ledde till den s.k. Lund-kommissionen med dess genomlysning av de hemliga tjänsterna. Motsvarande diskussioner har förekommit i flera andra länder som i bl.a. Danmark, Tyskland och England. Även i Sverige avses en undersökningskommission tillsättas för undersökning avseende frågan om åsiktsregistrering.

*Vissa länders underrättelsetjänster*Danmark

Underrättelseverksamheten i Danmark är uppdelad i en militär del, Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), och en civil del, Politiets Efterretningstjeneste (PET). FE:s verksamhet är riktad mot förhållanden utanför landets gränser, medan PET, som motsvaras av svenska SÄPO, endast tar befattning med säkerhetsfrågor, som rör händelser inom landet och som huvudsakligen har anknytning till terrorism och allvarligare former av kriminalitet såsom narkotikabrott och eko-brottslighet samt maffialiknande verksamhet. FE:s verksamhetsområde är inte begränsat till frågor, som rör militära förhållanden utan omfattar även ekonomiska och politiska frågor.

FE:s verksamhet bedrivs dels som underrättelsetjänst, dels som militär säkerhetstjänst. Den militära säkerhetstjänstens verksamhet är inriktad mot förebyggande åtgärder för att skydda försvarets anläggningar och personal mot spionage, sabotage och terroristaktivitet. Verksamheten omfattar även bl.a. rådgivning i både militära och civila säkerhetsfrågor och viss säkerhetskontroll.

FE är en fristående myndighet, som är underställd försvarsministeriet. FE är således sidoordnad försvaret i övrigt och operativt intar FE därmed en självständig ställning gentemot den militära linjeorganisationen. Försvarschefen, överbefälhavaren, anger hos FE de underrättelsebehov, som föreligger och vilka underrättelsefrågor, som han vill ha lösta. I dessa frågor har överbefälhavaren direktivrätt. Överbefälhavaren har även viss rätt att göra prioriteringar, när det gäller FE:s inhämtning av militär information, som är av operativ betydelse för danska militära enheter i fredsfrämjande verksamhet utomlands. Endast i frågor, som rör den militära inre säkerheten, är FE direkt ansvarig inför överbefälhavaren.

FE:s underrättelsetjänst utgör ca 90 procent av den totala verksamheten medan den militära säkerhetstjänsten utgör resterande 10 procent av densamma. FE:s underrättelsetjänst omfattar all militär underrättelseverksamhet och därmed även signalspaning. Några konkurrerande moment är därmed inte "inbyggda" i underrättelseverksamheten. Det sker en koordinering mellan bl.a. HUMINT- och SIGINT-inhämtning, vilket anses ge goda underrättelseprodukter. Försvarsmakten bedriver inte någon egen strategisk eller operativ underrättelseverksamhet, varken inom flyget, armén eller marinen eller försvarsmakten (Vaernet) i övrigt. All underrättelsetjänst är således samlad inom ramen för FE.

FE:s verksamhet regleras inte i lag. Den styrs i stället bl.a. genom direktiv från försvarsministern, i vilka uppgifterna för verksamheten preciseras. I direktiven anges bl.a. att FE inhämtar, bearbetar och redovisar militära, politiska, ekonomiska och tekniskt vetenskapliga upplysningar och värderingar i syfte att ge danska myndigheter och regeringen information om förhållanden, som påverkar danska säkerhetsintressen. Direktiven revideras från tid till annan.

Styrningen av FE:s verksamhet sker vidare genom att försvarsministeriet är huvudbeställare av underrättelsematerial från FE. Ministeriets kontakter med FE sker löpande. Ministeriet lägger i huvudsak fast de prioriteringar, som skall gälla för FE:s underrättelseverksamhet. Styrningen från departementets sida sker även genom budgetregleringen.

Det kalla krigets slut har medfört att inriktningen av FE:s verksamhet har ändrats i väsentlig grad. Mindre resurser avsätts numera åt den rent militärt inriktade inhämtningen. Överbefälhavarens underrättelsebehov berör således numera inte mer än ca 40 procent av FE:s verksamhet. Mer resurser anslås i stället för politisk och ekonomisk underrättelseinhämtning och en bredare omvärldsanalys. Sålunda har en omfattande omfördelning gjorts med avseende på organisationens personalresurser från bl.a. den elektroniska inhämtningen till analysfunktionen. När det gäller personalen för såväl inhämtning som analys har en förskjutning skett från militär yrkesinriktning mot civila akademiker och experter inom i huvudsak politiska, ekonomiska, samhällsvetenskapliga och tekniskt vetenskapliga områden. Numera utgörs endast ca 15 procent av FE:s personal av militärer.

Nedtoningen av den militära underrättelseverksamheten gäller dock inte konfliktområden där Danmark är eller kan tänkas bli engagerat i fredsbevarande eller konfliktbegränsande verksamhet. De danska insatserna i exempelvis ex-Jugoslavien har i stället medfört en höjd ambitionsnivå för FE:s militära informationsinhämtning i området i syfte att skydda dansk personal. När det gäller utomeuropeiska förhållanden eller konflikthärdar, t.ex. i Kongo, samverkar FE med systerorganisationer inom Nato. Den militära inhämtningen är dock alltså främst inriktad på det danska närområdet och därvid Ryssland och rysk verksamhet i Östersjöområdet. Genom sitt medlemskap i Nato har Danmark, trots omfördelningen av resurser härvidlag, behållit en hög militär underrättelsenivå.

Utöver öppna källor, elektronisk inhämtning och dold verksamhet hämtar FE in underrättelser inom ramen för ett nätverk av bilaterala avtal. Dessa har ökat antalsmässigt efter det kalla krigets slut.

Samarbete med andra länders underrättelsetjänster anses vara en nödvändighet för ett mindre land som Danmark.

FE:s underrättelserapportering sker i huvudsak genom skriftliga dagliga rapporter, särskilda rapporter om främmande militär aktivitet och i aktuella säkerhetspolitiska frågor, säkerhetspolitiska översikter och speciell skriftlig orientering inom ett visst ämnesområde. Den övervägande delen av rapporteringen är underkastad sekretess. För att skydda dem, som lämnar information, och för att dölja inhämtningsmetoder anges inte informationskällan i rapporteringen ens när rapporten är öppen. Rapporteringen sker i allmänhet samtidigt till berörda departement och försvarsmakten samt till vissa nationella myndigheter, bilaterala mottagare och Nato-ländernas underrättelsetjänster. Även muntlig rapportering sker bl.a. direkt till försvarsministern i känsliga frågor.

Viss kontroll av FE:s rapportering sker genom tre olika utskott, varav det viktigaste är Regeringens Sikkerhedsudvalg. I detta ingår stats-, utrikes-, försvars- och justitieministrarna. Genom utskottet säkerställs bl.a. att en koalitionsregerings samtliga partier får insyn i underrättelseverksamheten. Utskottet tar bl.a. upp underrättelsefrågor i vid bemärkelse.

Under den politiska nivån finns i regeringskansliet ytterligare två organ för att utvärdera underrättelsetjänstens verksamhet. Det ena organet eller gruppen, Embedsmandsutvalget om Sikkerhedsspørgsmål, leds av departementschefen (motsvarar en opolitisk statssekreterare) i Statsministeriet och består i övrigt av dennes motsvarigheter i utrikes-, försvars- och justitieministerierna samt av cheferna för FE och PET och två tjänstemän med sekretariatsansvar. Gruppen, som bl.a. bereder ärenden för Regeringens Sikkerhedsudvalg, sammanträder normalt en gång i månaden.

Det andra utvärderande organet under den politiska nivån inom regeringskansliet, Den sikkerhedspolitiske kontaktgruppe eller Kri-seberedskabsgruppe, har till uppgift att upprätthålla en grundberedskap på det säkerhetspolitiska området. Gruppen utgör bl.a. en stab för krishantering och förbereder ärenden hos Regeringens udenrigs- og sikkerhedsudvalg, som berör säkerhetspolitiska frågor, och genomför s.k. CMX-övningar (Crisis Management Exercises). Gruppen leds av en avdelningschef vid statsministeriet och består i övrigt av bl.a. kontorschefer från utrikes-, försvars- och justitieministerierna samt företrädare för FE och PET. Denna grupp, som upprätthåller kontakter med andra ministerier och myndigheter sammanträder i krissituationer.

År 1964 inrättades ett särskilt utskott, det s.k. Wambergudvalget, med uppgift att kontrollera i första hand PET:s säkerhets-

mässigt betingade personregistrering men även FE:s personregistrering faller numera under udvalgets kontroll. Utskottets uppgift är att utöva tillsyn över registreringen och utlämnandet av uppgifter ur registret. Utskottet består av fyra opolitiska danska medborgare, som utses av regeringen. I utskottets möten deltar företrädare för justitieministeriet, PET, försvarsministeriet, FE och överbefälhavaren.

Parlamentarisk kontroll av FE:s och även av PET:s verksamhet utövas av Udvalget om forsvarets og politiets efterretningstjenester. Kontrollverksamheten är reglerad genom 1988 års lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester. Udvalget består av fem medlemmar av Folketinget från partier med säte i Folketingets presidium. Udvalget väljer en av medlemmarna som ordförande. Udvalgets ledamöter är underkastade tystnadsplikt i sin kontrollverksamhet.

Udvalgets kontroll bygger på att det rättsliga och politiska ansvaret för FE:s och PET:s verksamhet åvilar försvarsministern respektive justitieministern. Kontrollen bygger vidare på och utövas i huvudsak i samband med att regeringen håller udvalget underrättat om innehållet i de riktlinjer, som regeringen fastställer för FE:s och PET:s verksamhet. Regeringen skall hålla udvalget underrättat om sådana säkerhetspolitiska förhållanden, som är av betydelse för underrättelsetjänstens verksamhet. Försvars- och justitieministerna deltar i allmänhet i udvalgets möten tillsammans med departementscheferna och cheferna för FE och PET. Ett flertal möten hålls under året. I övrigt begär udvalget skriftligen eller muntligen besked av ministrarna i olika frågor.

Kontrollfunktionen innefattar en s.k. efterkontroll av FE:s och PET:s verksamhet. Udvalgets kontroll innefattar inte en budgetgranskning. En sådan granskning sker i särskild ordning. Resultatet av kontrollverksamheten redovisas i särskilda berättelser. Udvalget tillkännager vidare skriftligen eller muntligen för regeringen sin uppfattning rörande de frågor, som tas upp av udvalget i samband med kontrollverksamheten.

Finland

Rörande Finland lämnas här en redogörelse om vissa organisatoriska förhållanden.

Republikens president är försvarsmaktens överbefälhavare. Den högsta verkställande makten som berör ärenden i anslutning till försvaret innehas av statsrådet. Försvarsrådet är högsta rådgivande och

planläggande organ samt konsultativ kommission hos republikens president i angelägenheter som gäller rikets försvar.

Försvarsrådet har bl.a. till uppgift att följa med den militärpolitiska utvecklingen och utreda dess inverkan på rikets försvar samt planlägga försvarsåtgärder på grund därav, granska grundplanerna för rikets försvar i fall av krig och under krigstid och ge utlåtande om dem, uppgöra finansieringsplaner och budgetar för försvaret, leda försvarsförberedelserna på olika områden och anpassa dem efter varandra genom att ge utlåtanden och göra framställningar till myndigheterna.

Medlemmar i försvarsrådet är bl.a. statsministern, utrikesministern, försvarsministern, inrikesministern, finansministern samt handels- och industriministern och kommendören för försvarsmakten och chefen för Huvudstaben.

I Huvudstaben finns bl.a. en operationsstab under ledning av en operationschef. I operationsstaben ingår planeringsavdelningen, operativa avdelningen, säkerhetsavdelningen, underrättelseavdelningen, undersökningsavdelningen, internationella avdelningen och sambands- och informationsavdelningen.

Underrättelseavdelningen leds av en underrättelsechef, som också svarar för undersökningsavdelningen. Underrättelsechefen har generalmajors grad. Underrättelseavdelningen svarar för ledning, planering och samordning inom underrättelseverksamheten samt vägleder, utbildar och övervakar underrättelsesektorns personal. Finska försvarsattachéer i utlandet lyder under underrättelsechefen. Flygvapnet och Marinen är självständiga försvarsgrenar. Signalspanningsfunktionen är placerad inom Flygvapnet men lyder under underrättelsechefen.

I Utrikesministeriet tjänstgör en förbindelseofficer som är underställd underrättelsechefen. Förbindelseofficeren sköter delgivningen mellan Utrikesministeriet och Huvudstaben.

Enligt nu gällande grundlag och regeringsform är det presidenten som svarar för landets utrikespolitik. Presidenten beslutar om Finlands utrikespolitiska linje och initiativ samt om verksamhetsanvisningarna till dem, som företräder Finland, i alla frågor som är av principiell eller annars stor betydelse m.m. En ny grundlag väntas emellertid träda i kraft den 1 mars år 2000, som till viss del kommer att förändra presidentens nuvarande roll. Presidenten är ordförande i statsrådets säkerhets- och utrikesutskott i vilket även ingår bl.a. statsministern, utrikesministern, försvarsministern och inrikesministern. De utrikespolitiska besluten bereds av Utrikesministeriet. Utrikespolitiken behandlas även i såväl regeringens som riksdagens utrikesutskott. Till regeringens utskott, som numera heter utrikes-

och säkerhetspolitiska utskottet hör statsministern som ordförande samt utrikesministern, försvarsministern och de andra ministrar som skall handlägga ärenden som hör till Utrikesministeriets verksamhetsområde samt tre andra av statsministern förordnade ministrar. Utskottet behandlar förberedelsevis viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken samt andra ärenden som gäller Finlands utrikesrelationer. Utskottet sammanträder vid behov på kallelse av statsministern. Vid sammanträdet har republikens president rätt att vara närvarande. Sekreterare är Utrikesministeriets statssekreterare.

Någon parlamentarisk underrättelsenämnd finns inte.

Frankrike

Den franska underrättelsetjänsten består dels av ett rent militärt organ, la Direction du Renseignement Militaire (DRM), dels av ett allmänt underrättelse- och säkerhetsorgan, la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE). DRM fick sin organisatoriska utformning år 1992. DRM ingår i det franska högkvarteret, Etatmajor des armées (EMA). Den självständiga underrättelseverksamhet, som tidigare bedrevs inom de olika försvarsgrenarna, är samlad inom DRM. Chefen för DRM är underställd den franske överbefälhavaren, men har att direkt "bistå och ge råd till försvarsministern".

Syftet med 1992 års omorganisation var att, mot bakgrund av en mer komplex och diffus hotbild efter kalla krigets slut, ändra DRM:s tidigare försvarsgrensinriktade underrättelseverksamhet mot en mer globalt och politiskt inriktad sådan. Det strategiska underrättelsebehovet betonas allt mer framför taktisk och teknisk underrättelseinhämtning. Betydande resurser satsas emellertid på militär satellitspaning, som är knuten till DRM.

Det allmänna franska underrättelse- och säkerhetsorganet DGSE fick sin nuvarande utformning år 1982. DGSE är underställt försvarsministern, men chefen för DGSE har direkt access till såväl presidenten som till premiärministern. DGSE:s uppgift är att samla in och bearbeta uppgifter som rör yttre säkerhetshot samt att motverka spionageverksamhet utanför landets gränser mot franska intressen. DGSE:s verksamhet är således inte att jämföra med SÄPO:s, vars verksamhet i Frankrike motsvaras dels av la Direction de la Surveillance du Territoire (DST), dels av les Renseignements Généraux (RG). Både DST och RG är enheter inom den nationella polisen och hör under inrikesministeriet. DST svarar för terroristbekämpning och kontrapionage inom landet och RG:s uppgifter är att ta sig an andra interna säkerhetshot.

Vidare har DGSE att samla in sådan information, som avser politiska, ekonomiska och militära förhållanden, som kan läggas till grund för säkerhetspolitiska bedömningar på högsta nivå. DGSE har även att genomföra bl.a. sådan informationsinhämtning, som måste ske med särskilda metoder. Huvudansvaret för de samlade franska signalspaningsresurserna åvilar DGSE och den fasta signalspaningen finns inom detta organ. Därutöver har DGSE samordningsansvar för den luft- och sjöburna signalspaning, som bedrivs inom försvarsmakten.

Även DGSE har således i viss mån uppgifter såsom militärt underrättelseorgan och en underrättelsemässig gemenskap finns mellan DRM och DGSE. Efter det kalla krigets slut har emellertid DGSE:s militärt inriktade underrättelseverksamhet minskat och informationsinhämtningen avser i högre grad ekonomiska uppgifter. Vidare ägnas DGSE:s uppmärksamhet allt mer mot spridning av massförstörelseteknologi och nukleärt material. Internationella kriser är ett gemensamt underrättelseintresse för DRM och DGSE. Därvid koncentrerar sig DRM på kriser av omedelbar militär relevans för Frankrike, medan DGSE lägger vikt vid de mer allmänna risker, som en kris kan innebära.

Mot bakgrund av att viss intressegemenskap råder mellan DRM och DGSE föreligger samarbetsavtal mellan de båda organisationerna. Ett fast samarbete förekommer även på olika områden liksom fasta regler för informationsutbyte mellan organen. Det sistnämnda gäller inte minst i fråga om satellitinformation och signalspaningsmaterial.

Någon samlad avrapportering från de båda underrättelseorganen DRM och DGSE till regeringen förekommer inte och styrningen av verksamheterna på politisk nivå från regeringens sida är mindre uttalad. Visserligen finns sedan år 1959 en interministeriell samordningskommitté för underrättelsefrågor under premiärministerns ordförandeskap. Kommittén skall i princip upprätta en nationell underrättelseplan. En sådan har emellertid inte spelat någon nämnvärd roll, utan underrättelseorganen har att i stor utsträckning själva ta ansvar för verksamheterna. Parlamentarisk insyn saknas helt.

Kanada

Den kanadensiska militära underrättelsetjänsten ingår som en enhet, the Intelligence Division (J2), i det kanadensiska försvarshögkvarteret. Verksamheten regleras i lag inom ramen för the National Defence Act.

J2 har en all-source funktion i fråga om militära underrättelser och svarar för militär underrättelseanalys med i huvudsak strategisk inriktning. J2 har även ansvar för militära säkerhetsfrågor. Inom J2 sammanställs de militära underrättelsebehoven och samordnas underrättelseinhämtningen. Underrättelsesamarbetet med andra länder organiseras genom J2.

De olika försvarsgrenarna bedriver egen från J2 fristående underrättelseverksamhet med inriktning på operativ och taktisk underrättelsetjänst. J2 bistår i övrigt försvarsgrenarna med underrättelser, eljest finns ingen koppling mellan J2 och den av respektive försvarsgrenschef ledda underrättelsetjänsten. En viss styrning av verksamheten sker dock centralt från högkvarteret genom ett särskilt planeringsdokument.

Som ett led i försvarsmaktens planering görs årligen inom högkvarteret upp en s.k. Business plan, som innebär en övergripande prioritering för underrättelseinhämtningen och styrning av underrättelseresurserna. J2 planerar härigenom sin egen verksamhet. Dokumentet ges en viss politisk förankring och arbetas in i anvisningar för det kommande budgetåret.

Signalspaning utövas genom ett särskilt civilt organ, the Communications Security Establishment (CSE), som lyder under försvarsministeriet. Personalen vid CSE är civil medan anläggningar och utrustning är delvis militär. Signalspaningen utförs i samverkan med bl.a. J2.

Efter det kalla krigets slut domineras J2:s inriktning, som tidigare i huvudsak avsåg f.d. Sovjetunionen och dess allierade, av frågor som rör kanadensiskt deltagande i fredsbevarande operationer. Till J2:s uppgifter hör även att utgöra stöd åt kanadensisk utrikespolitik.

Utöver den militära underrättelsetjänsten och den kanadensiska civila säkerhetstjänsten, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), finns underrättelse- och säkerhetsfunktioner inom olika delar av den kanadensiska federala statsapparaten. En samordning av samtliga dessa funktioner utövas på högsta nivå av regeringen. Det sker i form av en kommitté, Cabinet Committee on Security and Intelligence (CCSI), under premiärministerns ledning. CCSI sammanträder två till fyra gånger om året för att ge direktiv och ange prioriteringar för samtliga underrättelse- och säkerhetsfunktioner.

Den faktiska samordningen och konkreta ledningen av underrättelse- och säkerhetsfunktionerna sker genom en interdepartemental kommitté, the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence (ICSI). ICSI består av statssekreterarna (deputy ministers) i respektive berörda ministerier under ledning av motsvarigheten till statssekreteraren i den svenska Statsrådsberedningen. I ICSI ingår

också en tjänsteman på statssekreterarnivå med uppgift som koordinator för underrättelse- och säkerhetstjänsterna, the Coordinator of Security and Intelligence.

Koordinatorns uppgift är att informera premiärministern och ge denne råd och rekommendationer i underrättelse- och säkerhetsfrågor. Koordinatören har vidare ansvaret för samordningen av alla underrättelse- och säkerhetsfunktioner i regeringskansliet och hos olika myndigheter. Han har också ansvaret för att det sker en samordnad värdering av det underrättelsematerial, som läggs till grund för beslut av regeringen. Vidare är koordinatören tillsammans med statssekreteraren i försvarsdepartementet ansvariga inför försvarsministern för verksamheten vid CSE.

För att fullgöra sina uppgifter har koordinatören två sekretariat till sitt förfogande. Vidare leder han en särskild utvärderingskommitté, the Intelligence Advisory Committee (IAC), som bl.a. består av företrädare för olika ministerier och underrättelsefunktioner, däribland J2 och CSE, samt CSIS. IAC, som har samma funktion som det brittiska JIC, sammanträder regelbundet och avger rapporter i olika ämnen grundade på ett sammanvägt underrättelsematerial.

Den parlamentariska insynen i underrättelsetjänstens verksamhet är begränsad, bortsett från viss skriftlig rapportering till parlamentet från regeringens och myndigheternas sida. För CSIS, som har sin motsvarighet i svenska SÄPO, finns ett särskilt kontrollorgan.

Nederländerna

Den nederländska militära underrättelsetjänsten och den civila säkerhetstjänstens uppgifter är fastställda i en gemensam lag om underrättelse- och säkerhetstjänsterna från 1987. Båda tjänsterna styrs och kontrolleras på ett samordnat sätt och skall enligt lagen samarbeta med varandra.

En större omorganisation av den militära underrättelsetjänsten har ägt rum under de senaste åren. Ett förslag till ny och väsentligt utvidgad lag om underrättelse- och säkerhetstjänsterna föreligger bl.a. mot bakgrund av tjänsternas praxis beträffande utlämnande av personuppgifter. Vidare innehåller lagförslaget en utförlig beskrivning av underrättelsetjänstens uppgifter samt preciseringar av vilka metoder tjänsten får använda i sin verksamhet. Slutligen föreslås att det inrättas ett nytt tillsynsorgan för att förstärka kontrollen av verksamheten och behandlingen av klagomål mot denna.

Den militära underrättelsetjänstens uppgifter

Den militära underrättelsetjänsten var före år 1987 uppdelad med en tjänst för varje försvarsgren och utan någon överordnad central underrättelsefunktion. Därefter har en centralisering skett till en enda institution, den militära underrättelsetjänsten (Militaire Inlichtingdienst, MID). Den nationella, civila, säkerhetstjänsten utövas av Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD).

MID:s uppgifter är enligt 1987 års lag följande:

- att samla in information om främmande länders potentiella och väpnade styrkor,
- att leda undersökningar rörande säkerhet, främst genom personalkontroll, enligt den nederländska lagen om säkerhetsundersökning,
- att samla in information, som är nödvändig för att
 - a/ förhindra aktiviteter riktade mot försvarsmaktens säkerhet och de väpnade styrkornas beredskap,
 - b/ skydda militär information, som måste hållas hemlig,
 - c/ stödja en mobilisering av försvarsmakten.

Enligt det nyssnämnda lagförslaget kommer underrättelse- och säkerhetstjänsterna att byta till namn, som tydliggör att båda tjänsterna ägnar sig åt såväl underrättelse- som säkerhetstjänst. BVD byter namn till allmänna underrättelse- och säkerhetstjänsten (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) och MID till militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD).

Som den viktigaste och en ny uppgift för MIVD enligt lagförslaget betraktas att samla information om "faktorer som har eller kan ha inflytande på hantering och främjande av den internationella rättsordningen i den mån krigsmakten är berörd eller kan förväntas bli berörd". Detta tar sikte på Nederländernas deltagande i fredsfrämjande och humanitära operationer. I praktiken är denna s.k. nya verksamhetsinriktning redan dominerande.

Organisation

MID ingår i försvarsministeriet och ministern fastställer närmare regler för MID:s organisation och verksamhet. Administrativt hör chefen för MID under försvarsministeriets generalsekreterare, som är den högste tjänstemannen i ministeriet.

MID består av olika avdelningar av vilka avdelningen för allmänna underrättelser (AI) är den dominerande. En annan avdelning

ansvarar för kontraunderrättelser och säkerhet. De tre försvarsgrenarna har egna underrättelseavdelningar inom MID.

AI ansvarar för underrättelseuppgifter på det politiska, militärstrategiska, ekonomiska, vetenskapliga och teknologiska området, medan försvarsgrenarnas egna avdelningar utför uppgifter av taktisk, operativ och teknisk art. Signalspaningen ingår som en särskild del i AI:s verksamhet.

MID har också en "liaison-cell" inom ramen för ett särskilt krishanteringscentrum (Crisis Beheersings-Centrum) som har upprättats vid försvarsstaben. Arbetet där är för närvarande koncentrerat på f.d. Jugoslavien. MID har utarbetat en stor mängd rapporter om krisen där och om Daytonprocessens utveckling.

Styrning och kontroll

En ministerkommitté för underrättelse- och säkerhetstjänst, Ministeriele Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, (MICIV) ger politiska riktlinjer och råd till såväl BVD som MID. MICIV består av premiärministern, cheferna för utrikes-, inrikes-, försvars-, justitie-, ekonomi- och finansministerierna, den s.k. samordnaren för underrättelse- och säkerhetstjänsterna, som är den högste tjänstemannen (generalsekreteraren) i premiärministerns ministerium för allmänna frågor, samt cheferna för BVD och MID. MICIV sammanträder vanligtvis två gånger om året. Samordnaren har rätt till full insyn i BVD:s och MIS:s verksamhet och skall hålla ministrarna löpande informerade i viktiga frågor som berör tjänsterna.

En underrättelsekommitté, Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) förbereder bl.a. MICIV:s möten och har ett eget ansvar för samordning av BVD:s och MID:s aktiviteter. I CVIN ingår samordnaren för säkerhets- och underrättelsetjänsterna, tjänstemän från hans särskilda sekretariat, BVD:s och MID:s chefer, samt tjänstemän från samma ministerier som är representerade i MICIV. CVIN sammanträder ungefär en gång i månaden. Ett par gånger om året deltar de högsta tjänstemännen (generalsekreterarna) i alla berörda ministerier i s.k. "CVIN-plus"-möten.

Den parlamentariska kontrollen över BVD och MID utövas genom en särskild kommitté för underrättelse- och säkerhetstjänsterna (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) i vilken endast gruppledarna för de fyra största partierna ingår (de socialdemokratiska, liberalkonservativa, kristdemokratiska samt vänsterliberala). Kommittén, som arbetar under sekretess, kan även behandla

klagomål från allmänheten. Vissa frågor, som rör MID:s verksamhet kan också diskuteras i parlamentets försvarsutskott.

Enligt det nyss berörda lagförslaget skall ett helt nytt övervakningsorgan inrättas, en s.k. tillsynskommitté (Commissie van Toezicht). Dess uppgift blir att övervaka att underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamheter bedrivs på ett lagligt och korrekt sätt. Tillsynskommittén skall även hålla berörda ministrar underrättade samt utreda och bedöma inkommande klagomål. Kommittén skall utses av regeringen och bestå av tre personer, varav minst två med gedigen juridisk utbildning. Medlemmarna skall utses för sex år och kunna omväljas högst en gång. Kommittén får ett eget sekretariat. Kommittén skall ha tillgång till all information och alla lokaler, som den behöver granska resp. besöka för att utföra sina uppgifter. Den skall kunna höra vittnen under ed.

Allmänhetens insyn skall också förbättras genom ökad öppenhet. Ett steg i den riktningen har tagits när MID från och med år 1998 har publicerat en årsrapport över sin verksamhet för år 1997. I årsrapporten redovisas att MID totalt har ca 800 medarbetare, varav drygt 350 militärer, och att budgeten omslöt år 1997 ca 115 milj NLG (ca 460 milj SEK). Under kalla kriget var MID större, med drygt 1000 anställda.

Metoder för informationsinsamling

I och med den kraftigt ökande öppna informationsströmmen, inte minst genom Internet, använder MID enligt vad som framgår av årsrapporten alltmer öppna källor i sitt arbete. Fördelningen av resurser mellan olika typer av informationsinhämtning sker i samband med en årlig planering men framgår inte av MID:s årsrapport. I fråga om operativ och strategisk underrättelseinhämtning genom signalspaning konstateras i rapporten att samarbetet med utländska syster-tjänster intensifieras.

MID eller dess efterföljare MIVD får, om den föreslagna lagen godkänns av parlamentet, befogenhet att under vissa villkor utnyttja ett antal nya arbetsmetoder. Det gäller bl.a. skuggning, husundersökning, brev- och paketöppning, inträngande i och manipulering med datorer och vissa metoder för avlyssning av telefoner och annan telekommunikation.

Internationellt samarbete

Inte minst på grund av Nederländernas deltagande i Nato-, FN- och VEU-operationer har behovet av MID:s internationella informa-

tionsutbyte ökat. MID levererar regelbundet rapporter till Nato- och VEU-organ. Under senare år har MID deltagit aktivt i de interna Nato- bedömningarna av de militära och säkerhetspolitiska följderna av omvälvningarna inom det förutvarande östblocket. MID bidrar också med personellt stöd till Nato-organens underrättelseverksamhet och samarbetar med olika systertjänster i Nato i fråga om kontraunderrättelseverksamhet. MID utvecklar relationer med underrättelsetjänster i Central- och Östeuropa. Med systertjänsterna i de tre blivande Nato-medlemmarna Polen, Tjeckien och Ungern har ingåtts särskilda samarbetsavtal när det gäller underrättelsetjänst.

Förändringar i underrättelseverksamheten

Underrättelseverksamheten var tidigare till största delen inriktad på krigsmaktens klassiska försvarsuppgifter. Enligt årsrapporten inriktas MID:s verksamhet alltmer på strategisk underrättelsetjänst med analyser av den politiska, ekonomiska, militära och teknologiska utvecklingen i olika regioner i världen, som kan ha betydelse för krigsmaktens planering inte bara i en nära framtid utan också på längre sikt.

Under de senaste åren har underrättelsetjänstens uppgifter starkt förändrats från traditionella militära underrättelseuppgifter mot att främja nederländskt deltagande i operationer för krishantering och fredsfrämjande insatser. Bakgrunden till detta är enligt officiella uttalanden att det inte längre finns något hot inom överskådlig tid om anfall från Ryssland med konventionella stridsmedel. Däremot finns den nukleära potentialen kvar hos Ryssland och risken betraktas som stor framför allt för spridning av sådana vapen om den ryska regimen försvagas så att kontrollen över dessa går förlorad. Ryssland ägnas en fortsatt noggrann uppmärksamhet med hänsyn till betydelsen av utvecklingen där för stabilitet och säkerhet i Europa. Ett huvudtema i bevakningen av Ryssland är därvid den militära reformprocessen och dess förutsättningar att lyckas, med särskild hänsyn till risken för att militärt missnöje kan leda till politisk oro och instabilitet.

En huvuduppgift för MID är således numera att samla in information, som kan användas för planeringen rörande Nederländernas deltagande i fredsfrämjande och liknande operationer. Politiska, ekonomiska, sociala m.fl. förhållanden ingår därvid i analysbilden, liksom logistik, vägar, flygfält, tillgång på vatten och drivmedel etc. I detta syfte har MID, enligt sin årsrapport, under år 1997 såväl intensifierat relationerna med utländska systertjänster som förbättrat informationsinhämtningen från öppna källor.

Ett annat allt viktigare ämnesområde för MID är uppföljningen av spridningen av nukleära, biologiska och kemiska vapen, liksom spridningen av kunskap, råvaror och apparatur för att producera sådana vapen. MID följer tillsammans med systertjänster i Nato-kretsen noga utvecklingen i Mellanöstern, inte minst Iran och Irak, med hänsyn till risken för spridning av massförstörelsevapen.

Norge

Den norska underrättelsetjänsten, Etterretningstjenesten (E-tjenesten), ingår tillsammans med den militära säkerhetstjänsten, Sikkerhetstjenesten, i Forsvarets overkommando. Till skillnad mot vad som är förhållandet i Sverige är tjänsterna fristående från varandra i s.k. stabsenheter. Den civila säkerhetstjänsten, Overvåkningstjenesten, är polisiär och är inordnad under justitiedepartementet. Dessa tre s.k. hemliga tjänsterna benämns tillsammans EOS-tjenestene.

E-tjenestens verksamhet är reglerad i en särskild lag, Lov om Etterretningstjenesten (E-loven). I lagen, som ger föreskrifter om underrättelseverksamheten på strategisk nivå, anges att den syftar till att E-tjenesten på ett effektivt sätt skall bidra till att klarlägga och motverka hot mot landets självständighet och säkerhet och andra viktiga nationella intressen. Lagen är även avsedd att stärka tilliten till och säkra en kontroll av verksamheten. Vissa närmare föreskrifter om bl.a. E-tjenestens organisation, uppgifter och verksamhet ges i en särskild instruktion.

I E-loven anges att E-tjenesten utgör en integrerad del av försvarets organisation och verksamhet. Försvarschefen, överbefälhavaren, är ansvarig för underrättelseverksamheten och chefen för E-tjenesten är direkt underordnad denne. Konstitutionellt är försvarsministern ansvarig för verksamheten. Det är således ministern och inte regeringen, som formellt fattar alla beslut som berör E-tjenesten. Det innebär att försvarsdepartementet har genom försvarschefen ett linjeansvar för tjänsten.

E-tjenestens uppgifter är enligt E-loven bl.a. att hämta in, bearbeta och analysera information om utländska förhållanden, som rör norska intressen. E-tjenesten har enligt lagen att mot denna bakgrund göra hotbildsanalyser och omvärldsbedömningar, som kan läggas till grund för bl.a. utformningen av norsk säkerhetspolitik och försvarsplanering. E-tjenesten skall vidare enligt E-loven ge stöd vid norskt deltagande i internationella operationer samt hämta in information, som kan läggas till grund för norskt deltagande i och uppföljning av internationella avtal om nedrustnings- och rustnings-

kontroll. I lagen anges vidare att det hör till E-tjenestens uppgifter att hämta in information om bl.a. internationell terrorism, globala miljöproblem och spridning av massförstörelsevapen. I förarbetena till lagen anges att en av E-tjenestens huvuduppgifter är att etablera och upprätthålla underrättelsesamarbete med andra länders underrättelsetjänster (se Ot prp nr 50, 1996-97, s.15). I E-loven föreskrivs mot denna bakgrund att "Etterretningstjenesten kan etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land."

I E-loven ges vidare vissa regler om underrättelsetjänstens förhållningssätt mot norska fysiska och juridiska personer. Reglerna syftar till att understryka norska medborgares integritetsskydd och att klargöra att E-tjenestens verksamhet skall riktas mot förhållanden, som ligger utanför norskt territorium. Slutligen innehåller lagen förutom vissa arkiveringsregler en bestämmelse om att E-tjenesten är underkastad tillsyn och kontroll av ett parlamentariskt kontrollorgan, Stortingets kontrollutvalg for EOS-tjenestene, enligt en särskild lag.

E-tjenesten svarar såsom framgår av E-loven för såväl inhämtning som för bearbetning och rapportering av militära underrättelser. I den interna organisationen är E-tjenesten uppdelad i olika avdelningar. Avdelningar finns dels för administration och stöd till övriga avdelningar, dels för teknisk insamling - främst signalspaning - och viss analys, för "speciell insamling" och samarbete med utländska underrättelsetjänster (liaison) samt för analys eller värdering av underrättelsematerial och rapportering.

I motsats till vad som gäller i vissa andra länder ingår signalspaningen, som en integrerad del i den övriga militära underrättelseverksamheten. Detta ses i Norge som en avgörande fördel. Härigenom kan olika insamlingsmetoder styras och användas för bästa möjliga sammanhållna resultat. Det anses också ge möjlighet till ett optimalt utnyttjande av personella, materiella och ekonomiska resurser.

Det kalla krigets slut och det ändrade säkerhetspolitiska världsläget har medfört stora förändringar, när det gäller inriktningen av den norska underrättelsetjänsten. Sålunda har den rent militära delen av tjänsten skurits ner betydligt sedan några direkta anfallshot mot landet inte längre anses föreligga. Alltjämt är emellertid den traditionella militära förvarningsfunktionen med inriktning mot beredskap och främmande stridskrafterns förmåga den högst prioriterade funktionen hos E-tjenesten. En annan högt prioriterad fråga är skyddet för norsk personal som deltar i internationella fredsbevarande operationer.

Det ändrade säkerhetspolitiska läget och en bredare säkerhetssyn med ett vidgat säkerhetsbegrepp har påverkat underrättelseverksamhetens inriktning mot en vidare säkerhetspolitisk omvärldsbedömning och mot nya typer av hot mot landet, bl.a. ekonomiska och miljömässiga. Begreppet förvarning har utvidgats och större vikt fästs vid civilmilitära förhållanden och den säkerhetspolitiska utvecklingen i ett längre perspektiv. Det har även skett en förskjutning av verksamheten mot att också omfatta underrättelser av icke-militär art i syfte att tillgodose speciella norska näringslivsintressen såsom oljeutvinningen, fisket och norska intressen i Barents hav.

Den ändrade inriktningen av E-tjenestens verksamhet och högt ställda krav på analytisk förmåga hos tjänsten har ökat behovet av statsvetare, samhällsvetare, ekonomer och andra akademiker i underrättelsearbetet. E-tjenesten anlitar i allt större utsträckning utomstående forskare vid sin bearbetning och analys, vilket anses nödvändigt inte minst i bedömningen av omvärldsutvecklingen i ett längre perspektiv.

E-tjenesten lämnar rutinmässigt underrättelser i form av rapporter till överbefälhavaren och försvarsministern. På uppdrag av överbefälhavaren, försvarsministern och i första hand andra departement men även andra mottagare lämnar E-tjenesten rapporter med bedömningar inom ramen för E-tjenestens verksamhetsområde. E-tjenesten avger även särskilda rapporter, som underlag för försvarsplaneringen, och lämnar även i övrigt skriftligen eller muntligen information till överbefälhavaren och försvarsministern inom ramen för nationell planläggning och beslutsfattande. Det förekommer även eljest ett omfattande informellt samarbete mellan E-tjenesten och olika departement och myndigheter samt forskningsinstitutioner.

I syfte att så snabbt som möjligt och löpande kunna förse såväl överbefälhavaren och försvarsministern samt övriga departement och vissa andra nationella och internationella mottagare med information har inrättats ett Nasjonalt etterretningssenter (NES). NES skall på grundval av information från E-tjenestens upplysningskällor och "kvalitetssäkrad" grundinformation, som finns hos E-tjenesten, inom loppet av 24 timmar kunna lämna underrättelser. De producerande avdelningarna inom E-tjenesten är ansvariga för att NES är "uppdaterat" och kan lämna underrättelser på grundval av tillgängliga informationskällor dygnet runt.

E-tjenestens organisatoriska tillhörighet under överbefälhavaren hindrar inte att chefen för underrättelsetjänsten har direkta kontakter med regeringskansliet. I ekonomiska frågor och när det gäller bud-

geten är kontakten mellan underrättelsetjänsten och försvarsdepartementet alltid direkta.

Försvarsministerns eller regeringens mer direkta styrning av E-tjenestens verksamhet sker, förutom genom den tidigare angivna lagstiftningen, bl.a. genom ministerns löpande kontakter med överbefälhavaren. Den säkerhetspolitiska avdelningen vid försvarsdepartementet är E-tjenestens viktigaste uppdragsgivare och departementet styr indirekt verksamheten härigenom. Genom försvarsdepartementet sker en samordning av mer krävande uppdrag åt E-tjenesten från statsrådsberedningen och övriga departement.

En viss styrning från regeringens sida av E-tjenesten sker även genom ett särskilt kontrollorgan, Kontrollutvalget för etterretnings-tjenesten (K-utvalget). K-utvalget är en delfunktion inom försvarsdepartementet och består av departementsrådet såsom ordförande och chefen för den säkerhetspolitiska avdelningen i departementet, överbefälhavaren, chefen för E-tjenesten och en företrädare för Stortingets riksrevisjon. K-utvalget utövar budgetkontroll av underrättelseverksamheten och fungerar som en sorts styrelse för E-tjenesten. Utvalget utgör en form av beredningsorgan och ger anvisningar om E-tjenestens inriktning men preciserar inte några underrättelsebehov. Det har även en rådgivande funktion gentemot försvarsministern och rapporterar till denne om förhållanden, som rör E-tjenesten. I särskilt viktiga frågor sker rapportering även till regeringen.

Genom att försvarsdepartementet har ett linjeansvar för E-tjenesten kan det genom försvarschefen ge uppdrag åt E-tjenesten t.ex. att följa utvecklingen i Kosovo. I K-utvalget diskuteras även prioriteringar i underrättelseverksamheten och i vilken grad, som E-tjenesten skall ge stöd till andra delar av den offentliga förvaltningen. K-utvalget utövar inte någon direkt kontroll över underrättelseverksamheten, utan dess uppgift innefattar i huvudsak en styrning och att ge underrättelseuppdrag.

År 1996 inrättades det tidigare omnämnda parlamentariska kontrollorganet för EOS-tjenesterna (Stortingets kontrollutvalg). Kontrollverksamheten är reglerad i 1995 års lov om kontroll med etterretnings-, övervaknings- og sikkerhetstjeneste. Till lagen är knuten en särskild av Stortinget utfärdad instruktion för kontrollutvalget.

Kontrollutvalget består av sju stortingsrepresentanter. Alla partier i Stortinget är inte representerade i kontrollutvalget. Ordförande i kontrollutvalget får inte tillhöra ett parti som vid tillfället innehar regeringsmakten.

Kontrollutvalgets huvuduppgift är att granska att EOS-tjenesterna agerar inom ramen för fastlagda mål. Utvalget samman-

träder två gånger i månaden. Därutöver genomför utvalget ett antal inspektionsresor. Kontrollen omfattar endast åtgärder som vidtas inom ramen för EOS-tjänesterna. Om ansvar har tagits för en viss fråga på departementsnivå kan den inte bli föremål för kontrollutvalgets granskning.

Kontrollfunktionen innefattar endast s.k. efterkontroll. Det ankommer således inte på utvalget att följa E-tjänstens verksamhet eller att ge instruktioner eller anvisningar för denna. Kontrollen innefattar inte heller en budgetgranskning. Resultatet av granskningsverksamheten redovisas till Stortinget dels genom en årsberättelse, dels genom särskilda rapporter.

Ryssland

Vissa underrättelse- och säkerhetsorgan

Den ryska militära underrättelsetjänsten, Överstyrelsen för underrättelsetjänst (GRU), är inte ett självständigt organ utan lyder under generalstaben och försvarsministeriet. GRU:s uppgift är i första hand att lämna beslutsunderlag till generalstabens operativa del, den s.k. operativa överstyrelsen (GOU). GRU förser även direkt presidenten med underrättelser.

GRU bedriver militär underrättelseverksamhet i vid bemärkelse och verksamheten tar sikte på såväl strategisk förvarning med utnyttjande av bl.a. spaningssatelliter som understöd för försvarsgrenarnas underrättelsetjänst. Organisatoriskt består GRU i princip av de tre offensiva huvuddelarna, den strategiska agentunderrättelsetjänsten, strategisk satellit- och signalspaning och operativ underrättelsetjänst. Agentunderrättelsetjänsten är delvis knuten till olika utlandsmyndigheter. Signalspaningen bedrivs såväl från Ryssland som utomlands och genomförs från fasta eller rörliga stationer. Den operativa underrättelsetjänsten vid GRU innebär en central styrning i syfte att koordinera underrättelsetjänsterna vid de olika militärområdena. De regionala militära underrättelsetjänsterna bedriver eljest egen s.k. gränsunderrättelseverksamhet genom bl.a. signalspaning och agentverksamhet samt särskilda specialunderrättelseförband. Inom ramen för GRU bedrivs även den marina underrättelsetjänsten, som har en speciell och förhållandevis självständig ställning.

Den civila ryska underrättelsetjänsten bedrivs inom ramen för en federal självständig myndighet (SVR), vars chef ingår i regeringen men lyder direkt under presidenten. SVR:s uppgift är att genom bl.a. underrättelseverksamhet och kontraspionage stödja den ryska statens intressen inom främst politik, ekonomi, vetenskap och teknik

samt under senare år att i allt högre grad delta i kampen mot nya säkerhetshot såsom spridning av massförstörelsevapen samt internationell terrorism och brottslighet. SVR har vissa likheter med amerikanska CIA.

Den federala kommunikations- och informationsstyrelsen (FAPSI) är ett självständigt civilt signalspaningsorgan, som lyder direkt under presidenten. FAPSI, som har en viss motsvarighet i amerikanska NSA, brittiska GCHQ och svenska FRA, samarbetar med den militära signalspaningsfunktionen inom GRU.

Till underrättelseorganen kan även räknas den federala gränsskyddstjänsten (FPS), som är en självständig myndighet. FPS utgör en militär organisation för gränsskyddet. FPS svarar för bl.a. in- och utresekontroll och har underrättelseuppgifter i samband därmed. FPS har ingått ett samarbetsavtal med Sverige och dess svenska partner är KBV.

Underrättelsetjänst bedrivs inom ramen för ytterligare organ, bl.a. genom utrikesministeriet (MID) och inrikesministeriet (MVD). Säkerhetstjänst bedrivs genom ett flertal civila och militära organ, bl.a. den federala säkerhetstjänsten (FSB), som är den egentliga ersättningen för tidigare KGB:s inrikesverksamhet.

Politisk kontroll och samordning

Underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet är reglerad i lag och dess chefer lyder direkt under presidenten. Inom Kreml samordnas verksamheten för dessa tjänster dels av det Ryska Säkerhetsrådet, dels i presidentens kansli. Det ryska parlamentet informeras i underrättelse- och säkerhetsfrågor genom regeringen.

Säkerhetsrådet är enligt 1993 års författning ett rådgivande organ till presidenten. Denne är ordförande och som medlemmar ingår bl.a. premiärministern, utrikesministern, försvarsministern, inrikesministern samt cheferna för SVR, FSB och den federala gränstjänsten. Säkerhetsrådet sammanträder ungefär en gång varannan månad och koordinerar övergripande beslutsrekommendationer inom det säkerhetspolitiska området. De formella besluten fattas av presidenten och verkställs genom regeringen eller på annat sätt. Säkerhetsrådet har ett permanent sekretariat vars chef är medlem av och samtidigt säkerhetspolitisk rådgivare till presidenten.

Det finns flera andra samordningsorgan inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Bland dessa kan nämnas interministeriella kommissioner under ledning av säkerhetsrådet, utrikesministeriets utrikespolitiska råd, den gemensamma antiterroristkommissio-

nen och det fristående halvofficiella rådet för utrikes- och försvarspolitik.

Schweiz

Underrättelsetjänsten och den militära säkerhetstjänsten i Schweiz är sedan år 1991 delad. Den förra är knuten till försvarsmakten och försvarsdepartementet, medan den senare är knuten till den federala polisen och justitiedepartementet.

Den lagreglering, artikel 99 i Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung från år 1996, som berör underrättelsetjänsten, anger kort att tjänstens uppgift är att hämta in, bedöma och delge sådana uppgifter om främmande stater, som är av säkerhetspolitisk betydelse. Vidare finns i artikeln vissa bestämmelser som berör underrättelsetjänstens rätt att hantera personuppgifter. I övrigt ges regeringen fullmakt att särskilt reglera bl.a. frågor om underrättelsetjänstens uppgifter och organisation samt om tjänstens samarbete med utländska underrättelsetjänster.

Enligt bestämmelser som regeringen har utfärdat år 1996, Verordnung über den Nachrichtendienst, omfattar underrättelsetjänsten dels den strategiska underrättelsetjänsten, dels de operativa och taktiska armé- och flygunderrättelsetjänsterna. Den förra skall säkerställa en kontinuerlig utlandsbevakning och förse den politiska och militära ledningen med information av säkerhetspolitisk betydelse. De senare underrättelsetjänsterna skall säkerställa försvarsmaktens behov av de operativa och taktiska underrättelser, som erfordras för mer direkta militära insatser av armé- eller flygstridskrafter.

Underrättelsetjänsten är inordnad i den schweiziska generalstaben, som ingår i försvarsdepartementet, der Eidgenössischen Militärdepartement (EMD). Försvaret leds direkt av försvarsministern och under denne av generalstabschefen. Generalstaben består av sju grenar, som representerar hela försvaret. Den strategiska underrättelsetjänsten utgör tillsammans med arméunderrättelsetjänsten en sådan gren och flygvapnet, vari flygunderrättelsetjänsten ingår, utgör en annan sådan. Flygunderrättelsetjänsten är rapporteringsskyldig till den strategiska underrättelsetjänsten och därmed även till arméunderrättelsetjänsten.

Den strategiska underrättelsetjänsten svarar för de erforderliga kontakterna med utländska underrättelsetjänster, s.k. liaison. Informationsutbyte kan ske om det är till gagn för schweiziska säkerhetsintressen eller om det eljest är föreskrivet i lag eller internationell överenskommelse. Flygunderrättelsetjänsten kan bedriva egen liaison i den mån den begränsar sig till för flygvapnet särskilda

fackfrågor. Allt regelbundet samarbete med utländska underrättelsetjänster kräver dock försvarsministerns godkännande. Chefen för den strategiska underrättelsetjänsten har att en gång om året redovisa samarbetet för försvarsministern. Därvid ger denne även riktlinjer för den fortsatta verksamheten.

Försvarsattachéerna ingår i den strategiska underrättelsetjänsten. Signalspaningen är däremot inte direkt knuten till denna. I övrigt svarar den strategiska underrättelsetjänsten med undantag för de uppgifter som faller på flygunderrättelsetjänsten för s.k. HUMINT - inhämtning av information. Bearbetning, analys och delgivning av inhämtad information sker inom ramen för den strategiska underrättelsetjänsten.

Det förhållandet att underrättelsetjänsten är formellt knuten till försvarsdepartementet och till generalstaben innebär inte att tjänstens verksamhet är begränsad till militärpolitiska frågor. Verksamheten vid den strategiska underrättelsetjänsten styrs inte heller av staben. Tjänsten tar befattning med all information som kan ha betydelse för säkerhetspolitisk bedömning.

Den strategiska underrättelsetjänstens verksamhetsområde omfattar i första hand försvars-, utrikes- och ekonomiska frågor. Det allmänna säkerhetspolitiska läget har inneburit att underrättelsetjänsten inriktas allt mer mot andra än försvarspolitiskt relaterade frågor och då mot frågor som berör ekonomi, teknik, miljö och mot nya hot i form av organiserad brottslighet, informationskrigföring, proliferation och migration. Verksamheten kräver i allt högre grad tillgång till experter såsom samhällsvetare, ekonomer, industri- och bankmän, tekniker och forskare av olika slag.

De icke-militära frågorna berör numera ca 80% av verksamheten och chefen för den strategiska underrättelsetjänsten har direkt kontakt med de olika ministrar inom vars ansvarsområde en fråga faller. Eljest styrs verksamheten vid underrättelsetjänsten av försvarsministern och chefen informerar denne regelbundet varannan vecka i underrättelsefrågor.

Den strategiska underrättelsetjänsten avger regelmässigt skriftliga rapporter varannan vecka till ca 80 olika mottagare. Försvars-, justitie- och utrikesdepartementen får regelmässigt alla rapporter. Finansdepartementet tar emot en betydande mängd information från tjänsten.

År 1994 inrättades ett särskilt organ eller utskott, der Sicherheitsausschuss, med uppgift att bereda säkerhetspolitiska frågor och göra lägesbedömningar åt regeringen. Utskottet har även att ta upp underrättelsefrågor och regeringens underrättelsebehov. Utskottet kan även ange inriktningen för underrättelsetjänsten i en viss fråga.

Eljest ankommer det huvudsakligen på försvarsministern att göra detta. Utskottet, som sammanträder regelbundet en gång i kvartalet, består av försvars- och justitieministrarna med utrikesministern som ordförande.

Till utskottet är knutet ett sammanvägningsorgan, die Lenkungsgruppe. Sammanvägningsorganet biträder utskottet och har bl.a. att bevaka samordningen av underrättelseverksamheten och underrättelsefrågor. Sammanvägningsorganet består av generalstabschefen, statssekreterarna i justitie- och utrikesdepartementen med den sistnämnde som ordförande. I övrigt ingår chefen för säkerhetsunderrättelsetjänsten samt bl.a. företrädare för olika departement, tullen, säkerhetspolisen och åklagarväsendet i detta. Samordningsorganet sammanträder en gång i månaden. För närvarande övervägs att inrätta ett särskilt permanent sekretariat bestående av två eller tre personer. Sekretariatet skall tjäna som ett särskilt samordningsorgan för underrättelsefrågor i regeringskansliet.

År 1991 inrättades ett parlamentariskt kontrollorgan, die Geschaffsprüfungsdelegation, med uppgift att granska underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Kontrollorganet består av sex parlamentariker. Det sammanträffar med cheferna för underrättelse- och säkerhetstjänsterna var tredje månad. Kontrollen innebär en ren s.k. eftergranskning. Pågående underrättelseuppdrag berörs inte. Kontrollen tar i huvudsak endast sikte på om felaktigheter har begåtts i verksamheten.

Storbritannien

Det centrala brittiska underrättelseväsendet består dels av den militära underrättelsetjänsten, the Defence Intelligence Staff (DIS), dels av de tre civila underrättelse- och säkerhetstjänsterna, the Secret Intelligence Service (SIS), the Government Communications Headquarters (GCHQ) och the Security Service (BSS). De tre sistnämnda tjänsterna, the Intelligence and Security Agencies, brukar kort benämnas the Agencies.

DIS utgör en integrerad del av försvarsdepartementet, the Ministry of Defence, och verksamheten styrs genom departementet. Huvuduppgiften är att förse i första hand försvarsdepartementet och försvarsmakten men även andra departement med information, som rör bl.a. försvarspolitiska frågor, främmande maktens stridskrafter och vapensystem, internationell krisutveckling, förhållanden på platser där brittiska militära insatser förekommer eller kan bli aktuella. DIS har en egen budget, som är skild från de övriga underrättelse- och säkerhetstjänsternas gemensamma budget.

DIS är i första hand ett beredningsorgan för militära underrättelser och analyserar information från både öppna och hemliga källor. Personalen utgörs av såväl militärer som av civila sakkunniga, forskare, språkexperter m.fl. DIS har ansvar för underrättelseinriktningen inom försvarssektorn och har att samordna den underrättelseverksamhet som bedrivs inom de olika försvarsgrenarna. Samarbete, liaison, i underrättelsefrågor sker med andra myndigheter såsom tull och polis bl.a. i fråga om vapenhandel. I sin underrättelseverksamhet samarbetar DIS med andra staters militära underrättelseorganisationer.

SIS, även kallad MI6, och GCHQ är de viktigaste inhämtningsorganen för hemlig underrättelseverksamhet och förser även DIS med information. Verksamheten vid SIS och GCHQ är sedan år 1994 reglerad genom särskild lagstiftning, the Intelligence Services Act 1994. Lagen innehåller även regler om bl.a. tillsyn och kontroll över SIS och GCHQ och även över BSS.

Både SIS och GCHQ är underställda det brittiska utrikesdepartementet, the Foreign and Commonwealth Office. Båda organen har till huvudsaklig uppgift att samla in information om andra länder, om terrorism, proliferation, internationell brottslighet m.m. av intresse för den nationella säkerheten och då i första hand till stöd för regeringens försvars-, utrikes- och ekonomiska politik. GCHQ har även till uppgift att ge råd och anvisningar till departement och myndigheter samt försvarsmakten, när det gäller kommunikations-säkerhet och informationsteknologisystem. Samarbete sker därvid med bl.a. industrin och BSS för att tillförsäkra att informationen i systemen skyddas på ett betryggande sätt.

SIS:s inhämtning av underrättelser sker främst genom s.k. human intelligence, HUMINT, men även genom tekniska förfaranden. GCHQ:s inhämtning sker genom signalspaning SIGINT, mot bl.a. olika typer av kommunikationssystem och radarsignaler. GCHQ:s inhämtning innefattar även dekryptering och annan tolkning av skyddad information. Inhämtningsuppgifterna kommer främst från utrikes- och försvarsministerierna, men även finansministeriet samt BSS och andra myndigheter är mottagare av information från SIS och GCHQ. Vissa underrättelseuppgifter, bl.a. sådana som berör enskilds integritet, är förbundna med en ingående juridisk prövning och kontroll innan de tillåts. Både SIS och GCHQ inhämtar underrättelser och andra uppgifter genom samarbete, liaison, med ett brett nät av utländska underrättelse- och säkerhetstjänster.

BSS, även kallad MI5, svarar för den civila säkerhetstjänsten och lyder under det brittiska inrikesministeriet, the Home Office. Verksamheten är reglerad genom lagstiftning, the Security Service Act

1989 och the Security Service Act 1996. Tillsammans med the Intelligence Services Act 1994 reglerar lagarna även tillsynen och kontrollen över BSS.

BSS:s uppgift är i första hand att skydda Storbritanniens nationella säkerhet mot terrorism, spionage, sabotage, organiserad brottslighet och annan verksamhet av omstörtande karaktär. BSS:s roll är att utreda olika hot genom att hämta in, analysera och delge underrättelser. Vidare skall BSS bemöta vissa hot genom att medverka till att åtgärder vidtas mot dessa. BSS har dock inte några exekutiva befogenheter, utan har att i sin verksamhet engagera bl.a. polisen. BSS har vidare att ge råd och anvisningar till regeringen och andra organ i säkerhetsskyddsfrågor.

Den politiska styrningen och samordningen av underrättelse- och säkerhetsväsendet i Storbritannien är väl organiserad. DIS är, såsom har framgått, direkt inordnad i försvarsdepartementet. SIS, GCHQ och BSS är såsom fristående myndigheter ändå starkt knutna till premiärministern och regeringskansliet genom ett system av kommittéer och andra organ.

Regeringens huvudinstrument för att leda the Agencies är the Joint Intelligence Committee (JIC). Det ankommer på JIC att övervaka tjänsternas organisation, samordna deras verksamhet och se till att den bedrivs effektivt och med anpassning till ändrade förhållanden. JIC är ansvarig för inriktningen av underrättelseorganen och prioriteringen i deras underrättelseinhämtning. JIC skall redovisa underrättelsebehov och prioriteringar för regeringens godkännande. Det ankommer på JIC att övervaka underrättelse- och säkerhetstjänstens kontakter, liaison, med samväldesländernas och andra staters underrättelseorganisationer, men även att upprätthålla egna kontakter.

JIC har att i samband med veckovisa möten genom rapporter redovisa till regeringen lägesbedömningar - analyser och konsekvensbedömningar - mot bakgrund av aktuella händelser och situationer med anknytning till bl.a. politik, försvar, ekonomi, terrorism, brottslighet samt vetenskapliga och tekniska internationella frågor. JIC skall även i övrigt bevaka och ge tidig förvarning om utvecklingen av direkta eller indirekta hot mot brittiska intressen av politisk, militär och ekonomisk karaktär. I krissituationer sammanträder och rapporterar JIC oftare än veckovis.

Ordföranden i JIC, som även är premiärministerns utrikespolitiska rådgivare i statsrådsberedningen (the Cabinet Office), har det övergripande ansvaret för JIC:s verksamhet. Det ankommer särskilt på honom att tillförsäkra att JIC:s övervaknings- och förvarningsroll är effektiv. I JIC ingår även en särskild underrättelsekoordinator, the

Intelligence Co-ordinator. Denne, som i likhet med ordföranden är knuten till statsrådsberedningen, har speciellt ansvar för samordningen av underrättelse- och säkerhetsväsendet och för dess verksamhetsprogram. Koordinatorm har även ett speciellt ansvar när det gäller att fastställa regeringens underrättelsebehov och ge anvisningar om fördelningen av medlen i the Agencies gemensamma budget. Koordinatorm är också ordförande i olika formella och informella arbetsgrupper som behandlar frågor om underrättelseverksamheten.

JIC, som i sin verksamhet biträds i första hand av ett permanent analysorgan eller bedömningsstab, the Assessments Staff, består, förutom av ordföranden och koordinatorm, av chefen för bedömningsstaben och cheferna för SIS, GCHQ och BSS samt av högre tjänstemän från utrikes- försvars- och finansdepartementen. Tjänstemän från andra departement kan även ingå tillfälligtvis. JIC biträds förutom av bedömningsstaben även av ett antal interdepartementala underkommittéer och av ett sekretariat, the Joint Intelligence Secretariat, som tillsammans med staben är inordnat i statsrådsberedningen. Sekretariatet ansvarar bl.a. för JIC:s administration och stöder koordinatorm i dennes verksamhet.

Bedömningsstaben, the Assessments Staff, består av fem geografiskt eller sakinriktade sektioner, som bearbetar och analyserar såväl öppen information som de uppgifter som underrättelse- och säkerhetsorganen och även bl.a. utrikesförvaltningen hämtar in. Personalen består i huvudsak av tjänstemän, som i huvudsak har rekryterats från olika departement och från underrättelse- och säkerhetstjänsten samt av officerare. Bedömningsstaben har i sin verksamhet ett nära och löpande samarbete med olika expertorgan.

Regeringen utövar kontroll över de civila underrättelse- och säkerhetstjänsterna, the Agencies, dels genom att cheferna för dessa är personligen ansvariga inför respektive minister, dels genom en särskild departementskommitté, the Ministerial Committee on the Intelligence Services. Kommittén består av premiärministern såsom ordförande och av bl.a. utrikes-, försvars-, inrikes-, och finansministrarna. Kommittén bevakar mera övergripande de policyfrågor som berör tjänsterna. Ministrarna biträds i tillsynen och kontrollen av en statssekreterargrupp, the Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services.

År 1994 inrättades en parlamentarisk underrättelsenämnd, the Intelligence and Security Committee, med uppgift att granska de tre underrättelse- och säkerhetstjänsterna, the Agencies. Granskningen tar sikte på tjänsternas budget, organisation och verksamhet. Kontrollorganets ledamöter består av nio medlemmar från över- och un-

derhusen. De utses av premiärministern efter samråd med oppositionsledaren. Ordföranden i nämnden tillhör oppositionen och byts vid regimskifte. Underrättelsenämnden avger en årlig rapport till premiärministern. Rapporten presenteras i öppna delar för parlamentet av denne. Nämnden lämnar även under året på ad hoc-basis rapporter till premiärministern.

Underrättelsetjänsten DIS, som ingår i försvarsdepartementet, omfattas inte av underrättelsenämndens granskning. DIS är underkastad den sedvanliga kontroll och granskning av de olika ministerierna, som eljest sker från parlamentets sida. Kontrollen och granskningen av DIS sker således genom the Select Committee for Defence.

De tre underrättelse- och säkerhetstjänsterna är även underkastade tillsyn genom särskilda av premiärministern utsedda tjänstemän, the Security Service Commissioner, the Intelligence Service Commissioner och the Interception Commissioner. De två förstnämnda funktionerna upprätthålls av en hög jurist. Denne har att granska sådana åtgärder från underrättelse- och säkerhetstjänsternas sida, som vidtas mot enskildas egendom med stöd av den lagstiftning som reglerar tjänsternas verksamhet. Tillsynen innefattar även att utreda allmänhetens klagomål mot verksamheten. Årliga rapporter lämnas till premiärministern och till parlamentet. The Interception Commissioner har en motsvarande funktion med avseende på givna tillstånd för underrättelse- och säkerhetstjänsterna att ta del av post- och telekommunikation.

Tyskland

Det centrala tyska underrättelseväsendet består dels av den civila underrättelsetjänsten Bundesnachrichtendienst (BND), dels av två militära underrättelsetjänster i form av en avdelning inom försvarsstaben (Fü SII), som ingår i försvarsdepartementet, och en särskild central myndighet under samma departement, Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr (ANBw). Det centrala säkerhetsväsendet består dels av den civila inrikes säkerhetstjänsten Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dels av den militära säkerhetstjänsten Militärischer Abschirmdienst (MAD).

BND är en fristående myndighet, som lyder under den tyska statsrådsberedningen, Bundeskanzleramt. Den legala basen för BND:s verksamhet är reglerad i den tyska grundlagen. Därutöver är verksamheten reglerad genom särskild lagstiftning. I lagen anges att BND skall inhämta och analysera information, som behövs för underrättelser om utländska förhållanden och som är av betydelse för

den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken. BND skall inte befatta sig med information om inhemska förhållanden annat än om dessa berör BND:s egen verksamhet och personal eller kontrapionage. Regler finns vidare, som skall garantera att tyska medborgare eller tyska intressen inte träds för när genom BND:s verksamhet. Hänvisning görs även till proportionalitetsprincipen. I lagen ges även regler om BND:s befogenheter i verksamheten och om användningen och överförande av personuppgifter och s.k. överskottsinformation samt regler om kontroll av information och om skydd för BND:s personal, utrustning, källor m.m. Det ges även regler om gränsdragningen mellan underrättelsetjänstens uppgifter, å den ena sidan, och polisens och säkerhetstjänstens uppgifter, å den andra sidan. BND har inte någon exekutiv befogenhet.

BND:s uppgifter är, såsom de närmare anges i en särskild instruktion utfärdad av chefen för statsrådsberedningen, att bedriva underrättelseverksamhet med avseende på utrikespolitiska och utländska militära och ekonomiska förhållanden. I instruktionen anges vidare att BND i övrigt skall utföra underrättelseuppdrag utomlands i enlighet med anvisningar från förbundskanslern och förbundsregeringen samt bevaka utländsk underrättelseverksamhet i Tyskland. BND skall även ta emot underrättelseuppdrag från olika departement, som rör omvärldsbevakning bl.a. med avseende på internationella kriser, proliferation och vapenhandel, teknologiöverföring, internationell brottslighet såsom narkotikahandel och "penningtvätt", internationell terrorism och extremism. BND:s verksamhet skall dock endast bedrivas med utgångspunkt i nationella underrättelsebehov.

Verksamheten vid BND bedrivs dels centralt, dels lokalt på olika platser i landet och utomlands. Verksamheten är organiserad i sex enheter för HUMINT, SIGINT, analys och utvärdering, administration, säkerhet och tekniskt stöd. Till verksamheten är även knuten en särskild funktion för underrättelseutbildning. HUMINT-enhetens verksamhet innefattar inte bara agentverksamhet utan även viss annan form av inhämtning samt kontrapionage. Tyngdpunkten i SIGINT-verksamheten har alltmer förskjutits från information om militära hot mot proliferation och illegal teknologiöverföring, spridning av ABC-vapen och robotteknologi samt internationell vapenhandel och internationell brottslighet. Om likvärdigt resultat kan uppnås skall SIGINT utnyttjas framför HUMINT.

BND:s analysenhet anger underrättelsebehoven och ger HUMINT- och SIGINT-enheterna inhämtningsuppdrag. Inhämtad information ställs samman med öppen information och utvärderas och analyseras sedan av enheten. Analysen omfattar även informa-

tion från andra myndigheter, huvudsakligen från utrikes- och försvarsdepartementen. Personalen vid analysenheten består av erfarna experter inom olika ämnesområden såsom statsvetare, ekonomer m.fl. Analysresultaten delges de ministerier, myndigheter och andra som berörs av informationen. Delgivningen sker i huvudsak skriftligen men även muntligen bl.a. vid veckovisa underrättelsemöten i ett permanent statssekreterarutskott i statsrådsberedningen med ansvariga statssekreterare för underrättelse- och säkerhetstjänsterna och utrikesdepartementet samt cheferna för BND, BfV och MAD. BND:s övriga tre enheter är i huvudsak stödfunktioner i underrättelseverksamheten för administration, intern säkerhet och tekniskt understöd i form av kommunikationsteknologi, databehandling m.m.

BND:s verksamhet omfattar även militärpolitiska underrättelser och s.k. early warning. Det innebär att både Fü SII och ANBw är mottagare av BND:s rapporter. Det sker ett nära samarbete mellan BND och dessa båda organ i fråga om både inhämtning och analys och en fördelning sker av arbetsuppgifter. Endast rent operativa och taktiska militära underrättelser faller utanför BND:s verksamhetsområde.

Fü SII, som är integrerad i försvarsstaben och försvarsdepartementet, leder och samordnar den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt lämnar underlag för militärpolitiska beslut och militär planering. Fü SII anger underrättelsebehov i första hand till BND, ANBw och MAD samt till militärattachéerna, som tjänstgör vid tyska utlandsmyndigheter. De sistnämnda lyder under försvarsdepartementet.

ANBw är en fristående central underrättelsemyndighet under försvarsdepartementet med uppgift att hämta in information och ge underlag för lägesbedömningar, som skall presenteras för Fü SII och högre militära chefer. ANBw samarbetar nära med underrättelsetjänsterna inom de tre försvarsgrenarna armé, marin och flyg. Dessa förser ANBw bl.a. med SIGINT-information. Även i övrigt bistår de ANBw med expertis för inhämtning och analys. Som redan har framgått sker även ett nära samarbete med BND, när det gäller såväl inhämtning som analys av information av militär betydelse. ANBw svarar även för det militära underrättelsesamarbetet med Nato.

BfV svarar för den inrikes civila säkerhetstjänsten såsom en fristående myndighet under inrikesdepartementet. Dess uppgift är i första hand att skydda Tysklands nationella säkerhet mot terrorism, spionage och annan säkerhetshotande verksamhet. BfV har inte exekutiva befogenheter utan har att i sådana hänseenden engagera förbundskriminalpolisen, Bundeskriminalamt (BKA), som härigenom har betydande uppgifter inom säkerhetstjänsten.

MAD svarar för den militära säkerhetstjänsten och består dels av ett centralt organ knutet till försvarsdepartementet, dels av grupper knutna till de olika militärområdesstaberna. MAD:s uppgift är att svara för säkerheten för militära installationer och militära intressen i Tyskland och på platser där tysk militär är verksam. Det gäller bl.a. skydd mot spioneri, sabotage och subversion.

Regeringens och chefens för statsrådsberedningen kontroll och styrning av BND sker genom en särskild avdelning inom statsrådsberedningen (avdelning 6). Avdelningen är underställd en särskild avdelningschef. Därutöver har statssekreteraren i statsrådsberedningen att, såsom "Beauftragter für Nachrichtendienste" eller koordinator, fylla denna uppgift. I uppgiften som koordinator ingår även att samordna arbetet mellan i första hand de tre underrättelse- och säkerhetstjänsterna, BND, BfV och MAD, men även mellan andra myndigheter. Koordinatören har även uppgifter i samband med den parlamentariska kontrollen av de tre underrättelse- och säkerhetstjänsterna och i budgetarbetet för dessa. Koordinatören är ordförande i det tidigare nämnda permanenta statssekreterarutskottet.

Den parlamentariska kontrollen av de nyssnämnda tre underrättelse- och säkerhetstjänsterna är förhållandevis omfattande. Kontrollen är lagreglerad och utövas i första hand av die Parlamentarische Kontrollkommission (PKK). PKK:s kontroll omfattar dock inte den militära verksamheten och den är inte heller en legalitetskontroll utan en politisk kontroll. Ledamöterna i PKK väljs av förbundsdagen. Endast förbundsdagsledamöter kan ingå i PKK. Antalet ledamöter är inte begränsat, utan antalet, den politiska sammansättningen och arbetsmetoderna bedöms av förbundsdagen. Sammanträdena med PKK, som hålls en gång i månaden, är slutna. Formellt är PKK:s beslut inte bindande för regeringen, men de uppfattas så i praktiken. Regeringen är i princip skyldig att hålla PKK underrättad om åtgärder och händelser av betydelse i underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet. PKK:s ledamöter är underkastade tystnadsplikt. Sekretessen i PKK:s kontroll kan hävas om två tredjedelar av ledamöterna medger detta. Kontrollen innefattar tillgång till arkiv och förhör med personalen vid underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Det sistnämnda medför också möjlighet för personalen att ta upp frågor med PKK om verksamhetens utövande. Kontrollen innefattar även förhör med ansvariga ministrar och med koordinatören. PKK granskar också förslagen till budget för underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

Underrättelse- och säkerhetstjänsterna kan även underkastas sedvanlig kontroll av olika parlamentsutskott. PKK ger emellertid särskilda möjligheter till kontroll i frågor, som är underkastad speciell

sekreteess. En särskild parlamentarisk kontroll utövas med anledning av de tillstånd, som skall ges för underrättelse- och säkerhetstjänsterna om de önskar ta del av post- och telekommunikation. Sådana tillstånd kan ges för att avvärja hot mot landets säkerhet men också bl.a. för att inhämta information om terrorism, om illegal handel med vapen och teknologi och om "penningtvätt".

USA

Den legala ramen för de amerikanska underrättelseorganens verksamhet är fastställd i lag och i första hand i The National Security Act från år 1947. Samma år bildades the Central Intelligence Agency (CIA) såsom den då enda underrättelseorganisationen. CIA fick ett brett nationellt mandat. Senare har det bildats ett stort antal underrättelseorgan med skilda ansvarsområden och skilda huvudmän. Det har också tillkommit ett antal lagar som komplement till The National Security Act. Underrättelseorganens operativa verksamhet regleras genom olika av presidenten utfärdade "executive orders", vars innehåll i allmänhet är hemligt.

Det centrala amerikanska underrättelsesamhället består således numera av ett flertal organ och då i första hand av CIA och i fråga om den militära underrättelsetjänsten, som lyder under försvarsministeriet, av bl.a. the Defence Intelligence Agency (DIA), the National Security Agency (NSA), the National Reconnaissance Office (NRO), the Defence Airborne Reconnaissance Office (DARO) och the National Imagery and Mapping Agency (NIMA). De olika försvarsgrenarna har egna underrättelseorganisationer, som hämtar in information av främst operativ och taktisk karaktär. De har även analysfunktion.

DIA är främst ett bearbetnings- och analysorgan, men har även inhämtningsuppgifter bl.a. genom attachéverksamhet. DIA tillgodoser i första hand försvarsministerns, försvarsstabens och högre stabers underrättelsebehov vad gäller främmande länder och kontraspionage. DIA samordnar försvarsgrenarnas underrättelseverksamhet. NSA har huvudansvar för signalspaning och samordningen av försvarsgrenarnas signalspaning. NSA svarar också för centraliserad koordinering, ledning och fullgörande av samtliga kryptofunktioner för den amerikanska statsledningen. NSA har motsvarighet i brittiska GCHQ och svenska FRA. NRO ansvarar för driften och utvecklingen av verksamhet med spaningssatelliter. DARO ansvarar för utrustning och utveckling av flygburen underrättelseinhämtning, medan de olika försvarsgrenarna ombesörjer den faktiska underrät-

telseinhämtningen. NIMA har totalansvaret för produktion av bildmaterial och kartor.

Vissa andra ministerier har egna underrättelseorgan, såsom finansministeriet i fråga om ekonomiska och finansiella frågor och energiministeriet beträffande bl.a. frågor om energi- och teknologikutvecklingen i utlandet och om spridning av massförstörelsevapen och nukleär teknologi. Till det amerikanska underrättelsesamhället räknas även den federala säkerhetstjänsten, the Federal Bureau of Investigation (FBI). FBI är en civil polisiär organisation under justitiedepartementet med vittgående befogenheter enligt amerikansk rätt såväl inom som utom USA och bedriver även underrättelseverksamhet bl.a. med utnyttjande av agenter.

Styrning och samordning av underrättelseverksamheten

CIA intar en särställning bland underrättelseorganen genom att organisationen sedan den inrättades har utgjort presidentens underrättelseorgan och bl.a. har haft att svara för samlade underrättelsebedömningar. Chefen för CIA, the Director of Central Intelligence (DCI), har också ett lednings- och samordningsansvar för all amerikansk underrättelsetjänst, såväl civil som militär, där CIA:s verksamhet utgör en del. DCI är också presidentens särskilde rådgivare vad gäller hela underrättelseområdet. I denna roll ingår DCI i den amerikanska regeringen. Även om chefen för CIA i egenskap av DCI har ett övergripande ansvar för den samlade underrättelsetjänsten, finns det en betydande pluralism och självständighet i det amerikanska underrättelsesamhället, där de olika organens verksamhet överlappar varandra trots att de formellt har olika ansvarsområden.

DCI:s samordnande funktion utövas genom olika rådgivande organ. De viktigaste av dessa är the National Foreign Intelligence Board (NFIB), i vilket cheferna för de olika underrättelseorganen ingår, och the Intelligence Community Executive Committee med ansvar för övergripande policy- och resursfrågor. DCI är ordförande i båda dessa organ. NFIB, som har till uppgift att samordna underrättelseutbytet mellan de nationella underrättelseorganen liksom utbytet med andra länders underrättelsetjänster, har även ansvar för redovisningen av underrättelseorganens samlade bedömningar i form av rapporter. Rapporterna återspeglar utvecklingen i enskilda länder eller regioner i olika frågor av bl.a. politisk, ekonomisk, social och militär natur. Rapporterna, National Intelligence Estimates, ges ut av the National Intelligence Council, som lyder under DCI. Rap-

porterna tillmätts stor betydelse vid amerikanska ståndpunktstagan- den i säkerhetspolitiska och andra internationella frågor.

Till följd av maktfördelningen enligt det amerikanska statsskick- et spelar kongressen en central roll i styrningen och kontrollen av underrättelseorganens verksamhet. Styrningen och kontrollen från kongressens sida utövas i första hand genom två särskilda underrät- telseutskott, dels senatens the Senate Select Committee on Intelli- gence (SSCI), dels representanthusets the House Permanent Select Committee on Intelligence (HPSCI). Även kongressens utrikes- och försvarsutskott behandlar frågor om underrättelsetjänsten.

Genom SSCI och HPSCI har kongressen att i stor utsträckning godkänna underrättelseverksamheten genom s.k. "authorization bills". Därigenom styrs också verksamheten genom direktiv om hur beviljade medel får utnyttjas. Kongressen agerar även aktivt genom utskotten, när det gäller att effektivisera verksamheten och anpassa organisationen efter nya underrättelsebehov. Som exempel på kongressens inflytande över underrättelsetjänsten kan nämnas att kongressen ger direktiv om delgivningen av underrättelseinformation med utländska organ och att underrättelseorganen skall lämna års- rapporter om verksamheten. Genom SSCI och HPSCI har kongres- sen även att godkänna chefer som utnämns i underrättelsetjänsten.

Underrättelseverksamhetens uppgifter och metoder

Efter Sovjetunionens sammanbrott har USA:s underrättelseverk- samhet förskjutits mot andra geografiska regioner och sakområden. Ökad vikt läggs bl.a. vid internationell terrorism, proliferation, spridning av kärnvapen och kärnvapenteknologi. Underrättelsere- surser styrs också mot geografiska områden, som är eller kan bli föremål för amerikanska humanitära och fredsfrämjande insatser.

Öppna källor utnyttjas alltmer i underrättelseverksamheten och har bidragit till en neddragning av resurserna för vissa projekt. Det gäller särskilt i fråga om underrättelser beträffande den ekonomiska utvecklingen i stora delar av världen, där offentlig statistik är till- gänglig. Nya datornät har etablerats och en centraliserad funktion har inrättats med ansvar för inhämtning och delgivning av öppen information till de olika underrättelseorganen.

Kontroll och tillsyn

Inom den amerikanska administrationen finns ett antal organ med ansvar för kontroll av och tillsyn över underrättelsetjänsten. The President's Foreign Intelligence Advisory Board (PFIAB) är ett av

dess organ. PFIAB är knutet direkt till presidentens kansli och har till uppgift att övervaka verksamheten vid samtliga underrättelseorgan. PFIAB utfärdar även råd och anvisningar till dessa och rapporterar om förhållanden inom underrättelsetjänsten direkt till presidenten.

Den parlamentariska kontrollen av och insynen i underrättelseorganens verksamhet utövas som redan nämnts av bl.a. de två underrättelseutskotten SSCI och HPSCI. Utskotten får löpande information från underrättelseorganen om verksamheten. Cheferna för bl.a. CIA och DIA är skyldiga att regelbundet lämna utskotten redogörelser i olika ämnen och om underrättelseverksamheten när det gäller aktuella och befarade hot mot USA:s säkerhet.

II Överväganden och förslag

3 Utgångspunkter

Det är en nödvändig uppgift att inhämta, bearbeta och analysera information till stöd för den svenska säkerhetspolitiken och försvaret. Underrättelsetjänsten har härvid en central roll. Tjänsten skall bedrivas inom ramen för de uppgifter för statsledningen och vårt försvar som riksdagen lagt fast.

Underrättelsetjänsten tar betydande ekonomiska och personella resurser i anspråk. Den är en viktig stödfunktion för vår säkerhetspolitik och vårt försvar. Det är nu hög tid att söka lägga fast nya utgångspunkter för underrättelsetjänsten.

Det är den nya säkerhetspolitiska situationen efter 1990-talets början som bildar bakgrund till varför översynen är nödvändig. De säkerhetspolitiska hoten och riskerna har på det militära området blivit mindre framträdande och kan ses mer långsiktigt. En bredare hotbild som inrymmer flera icke-militära hot och risker har vuxit fram och berör vår säkerhetspolitik. Sveriges deltagande i internationellt säkerhetssamarbete tillmäts en ökande betydelse. Därvid ställer de internationella fredsfrämjande och humanitära operationerna oss inför viktiga nya uppgifter.

Kommittén redovisar sitt utredningsarbete i ett offentligt betänkande. Med den öppna formen för redovisningen följer att den

måste bli av mera övergripande natur. Vårt arbete är framåtsyftande och principiellt.

Vi har koncentrerat oss på bl.a. att lägga fram ett organisatoriskt förslag som avses bilda utgångspunkten för ett successivt förändringsarbete under regeringens ledning med underrättelsetjänsten och dess frågor.

Vi har med tillfredsställelse konstaterat att redan det faktum att kommittén tillsatts och utredningsarbetet inletts och bedrivits fört med sig en intensifierad och fortlöpande intern förändringsprocess och, vad vi förstår, en förbättrad dialog inom och mellan underrättelsetjänstens olika organ. Vidare har vi kunnat konstatera inslag av ökad öppenhet kring underrättelsetjänsten.

För nu snart 25 år sedan var den militära underrättelsetjänsten föremål för offentlig utredning. I ett utredningsbetänkande Den militära underrättelsetjänsten (SOU 1976:19) redovisades ett tämligen utförligt bakgrundsmaterial om den militära underrättelsetjänstens verksamhet avseende uppgifter, metoder och organisation. I en proposition (prop. 1975/76:189) föreslogs riksdagen att anta vissa riktlinjer för verksamheten. Riksdagen beslutade i enlighet härmed. Ett organ för insyn och kontroll, FUN, tillkom.

Den militära underrättelsetjänstens uppgifter, metoder och organisation har därefter inte blivit föremål för offentlig utredning. Denna verksamhet har heller inte vad vi kunnat finna under denna tid blivit föremål för någon samlad översyn i anslutning till regeringens budgetarbete eller revisionen av verksamheten. I några avseenden har principiella frågor behandlats i FUN och i Konstitutionsutskottet. Principerna för utbyte av information med annan stat har lagts fast i särskilda riktlinjer.

De omorganisationer som ägt rum inom Försvarsmakten sedan mitten av 1970-talet har berört även underrättelsetjänsten men där inte medfört några större förändringar. Det är slående att underrättelsetjänstens organisation undantagits också vid de omfattande förändringar som genomförts på området under 1990-talet. Inte heller har underrättelsetjänstens organisation behandlats i försvarsberedningarnas arbete under senare tid. Inom ramen för Regeringskansliets löpande arbete har området dock varit föremål för en mera principiellt inriktad studie i början av 1990-talet. Inom underrättelsetjänsten har sedan länge bedrivits ett internt förnyelsearbete för att anpassa arbetsmetoder och teknologi till nya förhållanden. Resultatet är att vi i Sverige nu har en väl fungerande underrättelsetjänst. Kommitténs uppgift främsta uppgift är, som vi ser det, att överväga

behovet av lämpliga anpassningar av underrättelsetjänsten sedd i dess helhet till en ny säkerhetspolitisk situation.

En reformering av underrättelsetjänsten framstår nu som angelägen. Underrättelsetjänsten bör inte lämnas utanför den löpande och generella omprövningen och anpassningen av totalförsvaret till nya förhållanden. Det kan leda till stagnation och oklarheter kring verksamhetens mål och medel. Organisationen av verksamheten kan komma att brista i ändamålsenlighet. Underrättelsetjänsten tar betydande ekonomiska och personella resurser i anspråk. Den är en viktig stödfunktion för vår säkerhetspolitik och vårt totalförsvaret. Det är nu hög tid och ett lämpligt läge för att söka finna nya utgångspunkter även för underrättelsetjänsten.

Graden av sekretess och nödvändigheten att den inte skadas gör naturligtvis att denna verksamhet inte kan bli föremål för samma öppna reformverksamhet som andra samhällsfunktioner.

I många länder har de omvälvande förändringarna i den globala politiska och militära situationen medfört att man redan under 1990-talets början genomfört betydande förändringar av sina underrättelsetjänster. Det har gällt verksamhetens inriktning, resurser och organisation. Koordinering av det samlade "underrättelsesamhällets" verksamhet har därvid också varit ett centralt tema. Omställningarna har varit betydande och de pågår fortfarande. Här kan också noteras att man i flera länder söker ge underrättelsetjänsten en något högre grad av öppenhet genom offentliga redovisningar. Lagstiftningen på området ses också över. Allt detta är karaktäristiska drag kring denna verksamhet i flera länder.

Det är nu viktigt att även den svenska underrättelsetjänsten ges förbättrade förutsättningar att fullgöra viktiga uppgifter till stöd för svenska nationella intressen i den nya säkerhetspolitiska situationen. Försvarsutskottets uppfattning att en översyn var motiverad och regeringens beslut om utredningsdirektivens innehåll bör enligt vår mening ses mot angivna bakgrund.

Uppgiften för vårt arbete är alltså att göra en översyn av den svenska underrättelsetjänsten. I direktiven för vårt arbete har utgångspunkterna lagts fast. Det är den nya säkerhetspolitiska situationen efter 1990-talets början som bildat bakgrund till varför översynen är nödvändig. De säkerhetspolitiska hoten och riskerna har på det militära området blivit mindre och kan ses mera långsiktigt. En bredare hotbild som inrymmer flera icke-militära hot och risker har utvecklats sig och berör vår säkerhetspolitik. Sveriges deltagande i det internationella säkerhetssamarbetet får ökad betydelse, varvid de internationella fredsfrämjande och humanitära operationerna ställer oss inför nya uppgifter. I de senaste årens försvarsbeslut har försva-

rets uppgifter formulerats om. Underrättelsetjänsten har emellertid, som nyss sagts, lämnats orörd i arbetet med beredningen av försvarsbesluten och i senare sammanhang har det endast pekats på behovet av att underrättelsetjänsten utvecklas (se bl.a. prop. 1998/99:74 s. 69). Det är i stället vår uppgift att se över underrättelsetjänsten.

Kommittén redovisar sitt utredningsarbete i ett offentligt betänkande. Utredningsarbetet har bedrivits i en situation med stora pågående och snabba förändringar i omvärlden. Framtiden framstår som svårbedömd även i ett nära tidsperspektiv. Att mot denna bakgrund nu närmare söka värdera den underrättelseverksamhet som idag bedrivs, att analysera kostnaderna för verksamheten, att utreda framtidens metodfrågor eller underrättelsetjänstens fortsatta verksamhet i övrigt mera i detalj i en kommitté inom ramen för det offentliga utredningsväsendet har vi inte uppfattat som rätt väg till en nödvändig principiellt inriktad reformering på området. Denna vår inställning har förstärkts allt eftersom utredningsarbetet har fortskridit. Kommittén har därför sett det som en viktig uppgift att överväga hur underrättelsetjänstens roll fortlöpande och lämpligast skall kunna formuleras i framtiden.

Med den öppna formen för redovisningen följer att den måste bli av mera *övergripande* natur. Den genomgång av underrättelsetjänstens uppgifter, arbetssätt och organisation som vi utfört har varit *framåtsyftande*. Vad skall underrättelsetjänsten göra under dessa nya säkerhetspolitiska förutsättningar, vilka är målen för verksamheten och hur skall den vara organiserad? Vi har begränsat oss till att i våra överväganden och förslag söka ge våra svar på dessa frågor på ett *principiellt* plan. Vi har sålunda inte gjort egna studier rörande förhållandena kring underrättelsetjänsten och dess verksamhet under tidigare skeden. Sådant arbete har skett och pågår eller övervägs i andra sammanhang. Vi har *inte* uppfattat det så att våra direktiv innefattat uppgiften att göra en sådan *historik*. Eftersom de säkerhetspolitiska förhållandena ändrats så radikalt skulle sådana undersökningar också ha ett begränsat värde för vårt arbete. Däremot har vi funnit det viktigt för vårt arbete att skaffa oss information om nuläget inom underrättelsetjänsterna i flera andra länder. *Internationellt* sett har underrättelsetjänsten genomgått stora förändringar under 1990-talet.

Ett viktigt skäl för att nu stanna vid ett mera principiellt betraktelsesätt och inte lägga fast i detalj hur lösningarna skall se ut är att den säkerhetspolitiska situationen präglas av föränderlighet och osäkerhet. Vi har mot denna bakgrund koncentrerat vårt arbete på att dels lägga fram några förslag till viktiga förändringar, dels ett orga-

nisatoriskt förslag som avses bilda utgångspunkten för *ett successivt förändringsarbete under regeringens ledning* med underrättelsetjänsten och dess frågor.

Vi har inte funnit anledning att i den nu rådande situationen närmare beröra underrättelsetjänst på lägre förbandsnivå inom Försvarsmakten. Vår behandling av frågan om underrättelsetjänstens roll i samband med internationella fredsfrämjande operationer har emellertid i hög grad betydelse även för sådana förbandsnivåer. Underrättelsetjänsten i krig och beredskap berörs i mindre grad direkt av våra förslag. Underrättelsetjänstens verksamhet är i dag i hög grad inriktad på att hålla en beredskap för att kunna ge förvarning. I de delarna förändrar våra förslag inte så mycket. Våra synpunkter beträffande underrättelsetjänstens verksamhet bör beaktas i den framtida planeringen för beredskap och krig. En närmare genomgång av behovet av ändringar i den planläggningen blir naturlig att göra mot bakgrund av statsmakternas kommande ställningstaganden till våra förslag. När dessa riktlinjer lagts fast bör särskilt uppdrag ges att se över underrättelsetjänstens närmare ställning under beredskap och krig.

Det har för kommittén varit mycket tillfredsställande att konstatera att redan det faktum att kommittén tillsatts och utredningsarbetet inletts och bedrivits fört med sig en intensifierad och fortlöpande *intern förändringsprocess* och, vad vi förstår, *en förbättrad dialog* inom och mellan underrättelsetjänstens olika organ. Vidare har vi kunnat konstatera förekomsten av en inslag av *ökad öppenhet* kring underrättelsetjänsten. Ett viktigt exempel på det är regeringens åtgärd att hösten 1998 lämna en öppen redogörelse för vissa riktlinjer för underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten och hos FRA. Det bör nämnas att diskussionerna inom kommittén synes ha positivt medverkat till det beslutet.

I det nyss sagda ligger viktiga utgångspunkter. Det gäller nu att gå vidare genom att tillskapa en plattform för ett fortsatt konkret reformarbete. Vid utformningen av denna plattform är det viktigt att kunna bygga in instrument som kan medföra en successiv reformverksamhet och möjligheter till självkorrigering inom underrättelsetjänsten. Vi vill på denna punkt lämna förslag till en principiell lösning. Med denna skall man sedan kunna bedöma behovet av att anpassa verksamheten och också faktiskt kunna realisera detta.

Utgångspunkten för vårt arbete är den nya säkerhetspolitiska situationen och de krav denna ställer. Underrättelsetjänsten skall här med inhämtade uppgifter och analyser kunna fylla en stödfunktion för statsledningen när den utformar den svenska säkerhetspolitiken på kort och lång sikt. Sin verksamhet skall underrättelsetjänsten be-

driva inom ramen för de uppgifter för statsledningen och vårt försvar som riksdagen lagt fast.

Vi vill redan här slå fast att det är en nödvändig uppgift att man inom vårt försvar inhämtar, bearbetar och analyserar underrättelser till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Underrättelsetjänsten har därvid en central roll. Erfarenheterna visar emellertid även att det är viktigt att lägga fast ramar och förutsättningar för denna verksamhet. Annars riskeras att förtroendet för verksamheten försvagas bland medborgarna. Vi kommer därför i det följande även att behandla dels de s.k. grundprinciperna för underrättelsetjänsten, dels frågan om området bör lagregleras.

4 Förändringsperspektiven för underrättelsetjänsten

4.1 Den svenska säkerhetspolitikens mål och inriktning

Underrättelsetjänstens uppgifter är, som redan har framgått, knutna till att ge underlag för beslut, som skall fattas med en grundläggande utgångspunkt i den utrikes- och försvarspolitik som landet för. Den svenska säkerhetspolitikens mål och inriktning blir därmed avgörande också för underrättelsetjänstens grundläggande inriktning. Förändringsperspektiven för underrättelsetjänsten får därför bedömas bl.a. mot bakgrund av de mål som har satts upp och den inriktning som har givits för säkerhetspolitiken.

I olika sammanhang, bl.a. i 1995 och 1996 års försvarsbeslut, har det framhållits att svensk säkerhetspolitik ytterst syftar till att bevara landets "frihet och oberoende" eller som det har uttryckts i prop. 1998/99:74 (bl.a. s. 48) "fred och självständighet". Det har angivits att "vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle". Detta säkerhetspolitikens mål skall, anges det vidare, vara "styrande för mycket av Sveriges utrikespolitiska och försvarspolitiska agerande". (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 39 ff. och bet. 1995/96:UFÖU1 s. 35.)

Innebörden av den angivna säkerhetspolitiska målsättningen, som har såväl en nationell som internationell dimension, är i grova drag att Sverige skall kunna möta militära hot, som direkt berör landets nationella frihet och oberoende. Denna nationella målsättning innebär även att Sverige skall kunna förebygga och hantera situationer överhuvudtaget, om dessa kan innebära svåra nationella påfrestningar och risker. Det gäller således också förhållanden, som inte i sig utgör något militärt hot, men ändå skulle kunna innebära snabba

och allvarliga förändringar av samhällets normala funktioner. (Se bl.a. bet. 1996/97:FöU1 s. 33 och prop.1998/99:74 s. 45.)

Den säkerhetspolitiska målsättningens internationella dimension innebär att Sverige i samverkan med andra länder aktivt skall delta i fredsfrämjande och humanitär verksamhet. I Europa är det överordnade svenska internationella säkerhetspolitiska målet att varaktigt säkra ett förtroendefullt och nära samarbete mellan staterna och ett samarbete med alla europeiska säkerhetsorganisationer. Det regionala samarbetet inom Östersjöområdet är därvid av central betydelse och allt säkerhetsfrämjande samarbete med de baltiska staterna utgör en viktig del i den svenska säkerhetspolitiska målsättningen. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 40 och bet. 1996/97:UFöU1 s. 50 ff. samt prop.1998/99:74 s. 49.)

När det gäller formerna för det internationella säkerhetspolitiska samarbetet, som efter det kalla krigets slut har blivit alltmer omfattande och mångfacetterat, brukar det indelas i tre huvudområden - säkerhetsfrämjande samarbete, fredsfrämjande och humanitär verksamhet samt ömsesidiga säkerhetsgarantier. Det säkerhetsfrämjande samarbetet syftar till att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, hantera motsättningar inom ramen för en internationell rättsordning och minska risken för att mellanstatliga eller inomstatliga konflikter skall uppstå. Samarbetet sker i första hand med andra än militära medel, men i samarbetet ingår även frågor om t.ex. nedrustning och andra förtroendeskapande åtgärder för att skapa stabilitet och säkerhet. (Se prop.1998/99:74 s. 77.)

Den fredsfrämjande och humanitära verksamheten syftar till att i internationell samverkan hantera situationer när internationell fred och människors och samhällens säkerhet hotas. Verksamheten omfattar konfliktförebyggande åtgärder, fredsbevarande insatser och fredsframtvingande insatser, som i allmänhet innefattar att militära medel kommer till användning. Humanitära insatser sker främst med civila medel för att bistå människor som drabbas av konflikter eller andra extraordinära situationer. Fredsfrämjande och humanitära insatser karaktäriseras av att de ofta är mångfunktionella och omfattar en komplicerad och för varje konflikt unik blandning av diplomatiska, militära och civila element. Sverige deltar inte på grund av sin alliansfria ställning i det säkerhetssamarbete, som omfattas av ömsesidiga säkerhetsgarantier och som innebär utfästelser mellan länder att bistå varandra med militära och andra medel vid väpnade angrepp. Detta utesluter dock inte att Sverige bistår en annan FN-medlem eller tar emot bistånd vid verkställande av de åtgärder vilka säkerhetsrådet beslutat i enlighet med artikel 49 i FN-stadgan. (Se prop.1998/99:74 s. 77 f.)

När det gäller den principiella inriktningen för försvarspolitik efter år 2000 innebär den enligt de nyssnämnda försvarsbesluten att det militära försvaret bör utformas så att det kan utvecklas i steg för att kunna möta olika typer av angreppshot i skilda tidsperspektiv och i övrigt lösa uppgifter i enlighet med målsättningen. Totalförsvaret, varmed avses en verksamhet och inte en organisation, som består av både militär och civil verksamhet, skall enligt 1995 och 1996 års försvarsbeslut därvid utformas med utgångspunkt i en grundnivå, som "svarar mot erforderliga åtgärder så länge nuvarande säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge består", så att totalförsvarsmyndigheterna kan

- hävda territoriell integritet,
- hantera konsekvenser av kriser och konflikter i vårt närområde,
- delta i fredsfrämjande och humanitära insatser samt stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och möta svåra påfrestningar och risker i fred. (Jfr bl.a. prop.1996/97:4 s. 61 ff. och bet.1996/97:FöU1 s. 33 f.)

Härtill kommer att förmågan till anpassning till omvärldsutvecklingen skall vara styrande för totalförsvarets framtida utformning. Begreppet territoriell integritet förknippas förutom med gränskränkningar ytterst med invasionshot men även andra ageranden mot landet från en angripares sida, som kan uppfattas som ett angrepp mot landets territorium såsom t.ex. informationskrigföring eller sabotage. I prop. 1998/99:74 s. 51 ff. har angivits att totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I fråga om den svenska utrikes- och försvarspolitikens inriktning har det framhållits att den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa har varit gynnsam för Sverige, även om säkerhetsfrågorna i Sydosteuropa sannolikt kommer att få större betydelse under åren framöver. Utvecklingen i Ryssland har ansetts som mycket osäker. Invasionsföretag, som skulle kunna hota Sverige och landets territoriella integritet, har bedömts i rådande politiska läge som osannolika. De rent militära förutsättningarna för att under ett antal år genomföra sådana angrepp har ansetts vara starkt begränsade. (Se bl.a. prop.1995/96:12 s. 59 samt prop.1998/99:74 s. 14 ff.)

Försvarets traditionella uppgift att möta ett invasionshot har därmed framstått som tidsmässigt mindre närliggande i ett förändringsperspektiv inom de närmaste åren efter år 2000. I de angivna

försvarsbesluten har dock understrukits "att den långsiktigt dimensionerande uppgiften ändå är och förblir att möta ett väpnat angrepp och att denna uppgift i sig har en dominerande påverkan på försvarsmyndigheternas verksamhet i närtid". Det har framhållits att "Sveriges förmåga att möta ett väpnat angrepp skall vid varje tidpunkt på ett betryggande sätt svara mot tänkbara hot utgående från en aktuell bedömning av de politiska och militärstrategiska förhållandena i omvärlden." Det har också sagts att respekten för den nationella integriteten skall upprätthållas och förmåga finnas att ingripa mot varje form av kränkning av vårt territorium. Vidare skall förmågan, "förutom genom variationer i beredskap, fortlöpande kunna anpassas till mer långtgående förändringar i det säkerhetspolitiska och militärstrategiska läget". (Se bl.a. prop. 1996/97:4 s. 61 f.)

Försvarsberedningen har bl.a. påpekat att Sverige måste också i nuvarande omvärldsläge ha beredskap att vid varje tidpunkt kunna upptäcka och avvisa varje tänkbar form av hot mot vårt lands territoriella integritet såsom kränkningar av vårt luftrum, territorialhav eller landgräns. Försvarsberedningen har framhållit att Sveriges förmåga att värna sitt territorium även i fredstid har ett egenvärde, men ger också en klar signal om vår förmåga att stå emot väpnade angrepp av större dignitet. (Se Ds 1999:2 s.143.)

Regeringen har i prop. 1998/99:74 framhållit att idag fokuseras intresset på en säkerhetspolitiskt mer mångfacetterad bild av tänkbara yttre risker och hot mot vårt lands säkerhet. Den sträcker sig från de mer traditionella säkerhetspolitiska hoten mot vårt lands territorium, som vi inte kan utesluta på lång sikt, över mer begränsade väpnade angrepp till olika typer av sabotagehandlingar (s. 44). I propositionen pekas på (s. 53) att omfattande sabotage eller terroraktioner mot viktiga infrastruktursystem som elförsörjning eller telekommunikationer kan ingå i en utveckling mot någon form av väpnat angrepp. Förmågan till analys av det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld är avgörande för våra förutsättningar att identifiera angriparen och kunna avgöra om denna form av handlingar utförts av enskilda eller kan ledas till främmande makt. Så länge det handlar om enskilda brottslingars verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna enligt propositionen det primära ansvaret för att hantera situationen även om därvid också totalförsvarsresurser skall kunna utnyttjas. Rör det sig om ett väpnat angrepp från en främmande makt skall det mötas av vårt samlade totalförsvar.

I propositionen hänvisas till att (s. 45) samtidigt som säkerhetsbegreppet vidgas är det inte rimligt eller hanterligt att anse att allt som kan påverka landets och medborgarnas situation har säkerhets-

politisk relevans. Säkerhetspolitiken bör enligt regeringens mening primärt avse sådana hot mot säkerheten, som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet, dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer. Sådana hot har ofta även försvarspolitisk relevans genom att totalförsvarsresurser i större eller mindre utsträckning kan användas för att förebygga eller hantera dem om de skulle inträffa. Risker för att säkerhetspolitiska hot av här angivet slag skall uppstå kommer enligt regeringen i sin tur att bero på långsiktiga förändringar av samhällsförhållanden och relationer mellan länder.

Det sagda måste för tiden efter år 2000 anses vara styrande för underrättelsetjänstens verksamhet, som bl.a. syftar till att kartlägga främmande makters förhållanden och handlingsmöjligheter och förse beslutsfattarna med erforderligt beslutsunderlag. I olika sammanhang talas om att prognoser för en utveckling till eventuella mer omfattande angrepp numera får göras i tidsperspektiv av fem och tio år. Tyngdpunkten i underrättelsetjänstens verksamhet, när det gäller att bedöma riskerna för sådana angrepp, förskjuts därmed från att tidigare ha haft en i huvudsak operativ närtida inriktning mot en mer strategisk sådan. Den strategiska underrättelseuppgiften ställer ändrade och nya krav på underrättelsetjänsten att fortsättningsvis i högre grad kunna bedöma bl.a. stridskraftsutvecklingen i enskilda stater, framtida konflikthanledningar och det framtida krigets karaktär.

Som redan har framgått anges i 1995 och 1996 års försvarsbeslut att anspråken på totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp visserligen är begränsade under ett antal år, men att angreppshoten kan växa om läget i omvärlden förändras. Regeringen har i prop. 1998/99:74 (s. 64) liksom försvarsberedningen i sin senaste rapport Ds 1999:2 pekat på några situationer där hot kan riktas mot landet (s. 143 f.):

Hotet mot Sverige kan riktas mot landets gräns till havs, på land och i luften, men även ta formen av angrepp i begränsad omfattning eller hot om angrepp mot befolkningscentra, samhällsfunktioner eller delar av svenskt territorium. Syftet kan vara att begränsa vår politiska och territoriella suveränitet.

Ett hot mot Sverige kan i första hand förmodas ha sitt ursprung i en konflikt i vårt östra närområde. Men man bör även ta med i beräkningen att ett väpnat angrepp mot Sverige kan ha sin källa och sitt geografiska fysiska ursprung bortom Sveriges närområde och t.ex. vara relaterat till svenskt deltagande i internationell krishantering.

Det är rimligt att anta att ett hot mot Sverige emanerar från en eller flera stater, men det kan också uppstå situationer då det råder oklarhet om vem som ligger bakom det aktuella hotet.

Det är troligt att det i första hand är konventionella militära stridskrafter som kan komma till användning mot Sverige, men risken för terrorhandlingar som inslag i krigföringen och användning av massförstörelsevapen kan inte uteslutas. En eventuell användning av kärnvapen får antas vara konsekvensen av medvetna beslut, men risken för oavsiktliga väpnade angrepp till följd av brister i förvarnings- och säkerhetssystem måste beaktas liksom B- och C-hotet mot civilbefolkningen.

Totalförsvaret måste därför på ett betryggande sätt kunna stärka och anpassa sin förmåga att möta ett väpnat angrepp i takt med en tänkbar utveckling i omvärlden. Det skall alltså finnas en betryggande beredskap för att höja denna förmåga i såväl ett kort som i ett längre perspektiv. (Se prop. 1995/96:12 s. 59.) Denna totalförsvarets förmåga till anpassning till det säkerhetspolitiska läget, den s.k. anpassningsdoktrinen, är enligt försvarsbesluten en central fråga för den svenska försvarspolitik och skall vara styrande för totalförsvarets framtida utformning (se bl.a. prop. 1996/97:4 s. 64 f.). Anpassningsdoktrinen och underrättelsetjänstens inriktning för att ge underlag för beslut om anpassning skall beröras närmare nedan under avsnitt 4.3.

I 1995 och 1996 års försvarsbeslut framhålls att Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser är en huvuduppgift för totalförsvaret vid sidan av den traditionella försvarsuppgiften och att den uppgiften väntas få allt större betydelse och omfattning. För att kunna fullgöra uppgiften behöver statsmakterna information, som kan läggas till grund för en planering av tänkbara insatser och senare beslut om sådana. Vidare behövs information som stöd för insatsstyrkornas säkerhet och operationer, när de befinner sig på platsen. Sålunda är underrättelsefunktionen en förutsättning för insatsstyrkornas säkerhet, styrkornas förmåga att lösa sina uppgifter, deras förmåga att leda förhandlingar och ha kontroll över utvecklingen i området m.m. Informationsinhämtning och bearbetning för dessa ändamål är därför uppgifter, som i en ökande grad kommer att engagera underrättelsetjänsten. Underrättelsetjänsten bör även ha möjlighet att utbyta underrättelser med andra länders underrättelsetjänster för att i den gemensamma operationens intresse säkerställa en enhetlig bild av det aktuella områdets situation och utveckling inom detta.

Andra övergripande uppgifter för totalförsvaret, som får allt större betydelse är enligt försvarsbesluten att aktivt delta i det växande internationella förtroendeskapande samarbetet och främja den regionala stabiliteten i första hand i vårt närområde. Underrättelsetjänsten förutses i dessa sammanhang medverka vid tillkomsten av internationella avtal om nedrustning och rustningskontroll, förbud mot spridning av vapen m.m. och andra åtgärder för att skapa stabilitet

och säkerhet. Kontrollen av efterlevnaden av avtalen blir också en viktig fråga för underrättelsetjänsten.

Totalförsvaret skall också enligt försvarsbesluten inriktas på att stärka förmågan att hantera svåra nationella påfrestningar på samhället i fred till följd av bl.a. kriser och konflikter i omvärlden. Som en allmän inriktning av totalförsvarets utformning hänvisas i dessa sammanhang till att försvarspolitikerna skall utgå från en vidgad säkerhetssyn. De s.k. nya hoten och underrättelsefunktionen i samband med dessa skall beröras närmare nedan i avsnitt 4.2.3.

4.2 En ny säkerhetspolitisk situation

4.2.1 Omvärldsutvecklingen

Underrättelsetjänstens huvuduppgift är som tidigare har angivits att ge underlag för den politik och de åtgärder i övrigt, som har som målsättning att värna om landets yttre säkerhet. Verksamheten syftar bl.a. till att klarlägga främmande makters militära och politiska förhållanden. Det sker bl.a. genom inhämtning av information och analys av situationen och utvecklingen i omvärlden.

I den militära planeringen utgör analysen av såväl den militärstrategiska som, i ökande grad, den säkerhetspolitiska omvärldssituationen och omvärldsutvecklingen fundamentala grundstenar. Så lunda framhålls det i den svenska militära perspektivplaneprocessen (se bl.a. Försvarsmaktens årsrapport från perspektivplaneringen 97-98, Försvarsmaktsidé 2020, Rapport 2) att försvarets framtida utformning inte, såsom tidigare, huvudsakligen kan grundas på traditionella konkreta militära hotbilder och angreppsscenarier. Försvarsplaneringen måste även baseras på en uppfattning om omvärlden i ett bredare perspektiv och omfatta bedömningar av den framtida samhällsutvecklingen i stort. Det gäller i fråga om såväl vårt närområde som Europa i övrigt och även globalt.

Omvälvningarna i den internationella miljön under 1990-talet med det kalla krigets slut, ett nytt maktpolitiskt läge framför allt i Europa och samverkan i internationella fredsbevarande och humanitära åtgärder samt en ökad öppenhet i kontakterna mellan staterna m.m. har inneburit en ny säkerhetspolitisk situation. Bl.a. de internationella kontakterna staterna emellan i olika sammanhang och den ökade tillgången till öppen information om främmande makters för-

hållanden ger större förutsättningar än tidigare att varsebli och värdera hotande utvecklingar i omvärlden. Detta ställer ändrade krav på och ger även ökade möjligheter för underrättelsetjänstens bedömning av omvärldsläget. Dessa omvärldsförändringar har också lett till krav på förändringar av underrättelsetjänster världen över.

I bl.a. de senaste årens svenska försvarsbeslut har det framhållits att den internationella politiken och omvärldsutvecklingen i högre grad än tidigare präglas av föränderlighet och svårbedömlighet. Det har hänvisats till att dessa förhållanden i stort sett är ett direkt resultat av att den tidigare stormaktskonfrontationen och det kalla kriget har upphört. I och för sig anses det inte längre föreligga politiska eller ens militära förutsättningar för ett storkrig i Europa eller eljest mellan stormakter under de närliggande åren. Det tidigare kalla krigets paradoxala kombination av politisk spänning och stabilitet har emellertid, sägs det, ersatts av ett förhållandevis rörligt och svårförutsägbart säkerhetspolitiskt läge. Det gäller både i det korta och i ett längre tidsperspektiv och såväl globalt som regionalt och lokalt. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 15 ff. och prop. 1997/98:84 s. 15 f.)

Det svårbedömbara omvärldsläget anses ha en grund i att de tidigare stormaktsmotsättningarna, såsom en övergripande ram även för andra staters agerande, inte har ersatts av någon annan jämförbar ordning. Det har pekats på att blockpolitiken i Europa innebar att konflikter på lägre nivå bilades. Även andra regioner utanför Europa åtnjöt under det kalla kriget en relativ stabilitet genom de båda supermakternas auktoritet inom sina respektive utstakade intressesfärer. Den dåvarande risken för en nukleär konfrontation mellan stormakterna anses även ha lett till ett slags outtalat konfliktförbud. (Se bl.a. betänkandet Konfliktförebyggande verksamhet, SOU 1997:18 s. 49.)

Krafter, som under stormaktskonfrontationen och det kalla kriget har varit låsta, har således numera frigjorts och har fått ett ökat spelrum. Allmänt sett anses den fortsatta utvecklingen i världen karaktäriseras av ett större antal mer eller mindre inflytelserika aktörer, som sinsemellan är heterogena och långt ifrån jämbördiga. Även om risken för storkrig har minskat och öppna krig mellan länder har blivit mindre vanliga, anses emellertid faran för även allvarligare och mer utbredda regionala konflikter och kriser ha ökat. Konflikten mellan Indien och Pakistan är ett exempel på en sådan konflikt. Andra exempel på allvarligare konflikter mellan stater, som har eller kan få konsekvenser även utanför regionen bl.a. genom krav på en internationell krishantering, är de i Mellanöstern och i Jugoslavien samt i Afghanistan och flera afrikanska länder. Särskilda komplikationer kan ligga i att andra länder inom en region ofta stödjer någon

av parterna i en konflikt. Det gäller även i fråga om ett grannlands interna motsättningar. Konflikter i det asiatiska området anses knappast utgöra någon militär risk för Europa, men de kan få långtgående allmänna följdverkningar bl.a. genom att stora globala ekonomiska intressen kan beröras eller att krav kan ställas på mer eller mindre omfattande humanitära och fredsbevarande insatser från andra länder. (Se bl.a. prop. 1995/96:15 s.12 ff. och Ds 1998:9 s.15 f.)

Omvärldslägets nyssnämnda svårförutsägbarhet, som bl.a. präglas av en ändrad global maktfördelning främst på grund av Sovjetunionens och Warszawapaktens upplösning, anses komma att utgöra ett dominerande inslag i den internationella politiken under en längre tid framöver. Försvarsberedningen har, med utgångspunkt i en analys av det säkerhetspolitiska läget, i sin rapport Ds 1998:9 s. 132 för svensk del konstaterat, att det råder en grundläggande osäkerhet beträffande omvärldsutvecklingen på längre sikt. Osäkerheten beror enligt Försvarsberedningen på en mängd faktorer - politiska, ekonomiska och sociala - som växelverkar på ett mycket svårgenomskådligt sätt. Situationen rymmer enligt Försvarsberedningen många problem och risker, som har sin grund i bl.a. etniska, religiösa och politiska motsättningar mellan nationer och grupper, i sociala och ekonomiska klyftor, massarbetslöshet, extremistiska rörelser, miljöförstöring och råvarubrist. Enligt Försvarsberedningen är sambanden så komplexa och utvecklingen så svårförutsägbar att det är nödvändigt att för svensk del ha beredskap också för att dagens gynn-samma säkerhetspolitiska läge i framtiden kan komma att försämrats.

Ett invasionsföretag, som syftar till ockupation av hela eller delar av Sverige, ter sig emellertid, som redan har framhållits och som påpekas i regeringens proposition 1998/99:74, inte möjligt att genomföra under i vart fall de närmaste tio åren förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Regeringen anför dock vidare (s. 15 och 102):

Väpnade angrepp främst genom luften eller genom insatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt regeringens bedömning möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge. De skulle kunna aktualiseras i samband med akuta kriser i vårt närområde. Syftet skulle kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande. Den ökade spridningen av massförstörelsevapen och i vissa fall bristande kontrollen över dem ger i detta sammanhang också anledning till oro.

För Europas del innebär utvecklingen i Ryssland för närvarande den största osäkerhetsfaktorn. Regeringen har i den nyss nämnda propositionen bl.a. anfört följande (s. 14 och 40 ff.):

Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland. Osäkerheten kvarstår om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för landets relationer till omvärlden. Den ekonomiska krisen i landet fortsätter att fördjupas. Utrymmet för vidmakthållande eller reformering av den militära kapaciteten är mycket begränsat. Det utrikespolitiska agerandet präglas av samarbete med länder både i Väst och i Asien men också av ett hävdande av egna intressen både mot Väst och mot länder i det egna närområdet.

Det är en allmän bedömning att Ryssland inte kommer att under överskådlig tid kunna innebära något militärt hot mot övriga Europa på det sätt som gällde under det kalla kriget. Försvarsberedningen liksom regeringen har bedömt att möjligheterna att skapa en rysk förmåga att genomföra större militära operationer i det nordeuropeiska området i dagsläget är än mer begränsade i förhållande till mitten av 1990-talet (se Ds 1999:2 s. 84 resp. prop. 1998/99:74 s. 43). Däremot anses den politiska och ekonomiska instabiliteten och även den sociala osäkerheten i landet ha en stor betydelse för den europeiska säkerhetspolitiska utvecklingen. Det gäller inte minst beträffande det svenska närområdet kring Östersjön. Regeringen har emellertid i den nyss nämnda propositionen (s. 14 och 39 f.) pekat på att det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet och de nordiska ländernas tilltagande säkerhetssamarbete sinsemellan och med främst de baltiska länderna ger ett väsentligt bidrag till säkerheten i regionen. Sålunda råder det bl.a. en grundläggande osäkerhet i fråga om den fortsatta demokratiska utvecklingen i Ryssland och hurvida en rättsstatlig ordning skall kunna etableras. Även bortsett från i vilken riktning utvecklingen i Ryssland går, kommer landet genom sin storlek och sina resurstillgångar att utgöra en avgörande säkerhetspolitisk faktor.

Regeringen har bl.a. anfört följande i prop. 1998/99:74 (s. 63):

En grundläggande politisk osäkerhet och med den förknippad konfliktpotential, kvarstår dock i delar av vårt östra närområde.

Kombinationen av militär potential och politisk osäkerhet i vår omvärld, gör emellertid att man måste räkna med att det finns en viss risk för att väpnade hot av mer begränsat slag kan uppstå. För att denna risk skall kunna reduceras, måste Sverige ha en sådan beredskap som gör det möjligt att möta väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. I nuvarande omvärldsläge måste Sverige ha en ständig beredskap att kunna möta kränkningar av Sveriges territoriella integritet och sådana begränsade hot som kan riktas mot landet i syfte att utöva påtryckningar på oss. Detta ställer beredskapskrav på hela totalförsvaret.

Vid den bedömning som enligt regeringen och uttalanden av Försvarsberedningen nu kan göras om hot och risker, som på ett eller annat sätt berör Europa, är det - vid sidan av den osäkerhet som

präglar utvecklingen i Ryssland - framför allt säkerhetsfrågorna i sydöstra Europa, i Kaukasus samt i Mellanöstern och Nordafrika som kommer att tillmätas betydelse under åren framöver. Ett stort antal konflikter i dessa regioner består eller har till och med förvärrats under de senaste åren. Inte minst gäller detta den fortsatt mycket allvarliga krisen mellan Irak och FN rörande FN:s möjligheter att kontrollera att Irak eliminerat sina massförstörelsevapen. (Se prop.1998/99:74 s. 15 f. och Ds 1999:2 s. 32).

Som nyss sagts berörs samhällsutvecklingen i stort och omvärldsutvecklingen med kriser i allt högre grad av mer eller mindre svårpåverkbara förhållanden som bl.a. överbefolkning och migrationsproblem, miljöförstöring, fattigdom och resursknapphet t.ex. i form av vatten- och livsmedelsbrist. Det är förhållanden, som i avsaknaden av de återhållande bipolära krafterna som rådde under det kalla kriget, i många fall kan leda till konflikter eller öka risken för en eskalering inom ett konfliktområde. Kriser och konflikter, som kan få en mer allmän säkerhetspolitisk betydelse, utlöses eller förvärras även av etniska och religiösa motsättningar mellan eller inom stater. Sålunda tenderar makthavare att underblåsa etniska, nationella och religiösa skillnader för att främja sina egna intressen. Bosnienkriget är ett exempel på att en nationell etniskt och religiöst färgad konflikt har blivit ett mer framträdande säkerhetsproblem, sett i ett större såväl europeiskt som globalt perspektiv. Däremot torde dessa konflikter endast ha begränsad direkt betydelse för enskilda stormakter eller stater som Sverige. Konflikterna sätter emellertid de internationella organisationernas, FN:s och andras, trovärdighet och relevans på spel om dessa inte används för att minska mänskligt lidande i dessa sammanhang. Detta ställer i sin tur krav på andra stater att vara beredda att ingripa med bl.a. fredsbevarande insatser. (Se Ds 1998:9 s. 15 f.)

I skilda beskrivningar av omvärldsförändringarna inför framtiden har det pekats på att det moderna samhällets allt större komplexitet, gör detta mer sårbart för störningar utifrån och att det är en faktor, som ovillkorligen måste tas med vid en säkerhetspolitisk bedömning av omvärldssituationen. Sålunda gör den teknologiska utvecklingen det möjligt även för relativt resurssvaga aktörer, mindre grupper och t.o.m. enskilda personer att få tillgång till kunskap och möjligheter att anskaffa eller tillverka vapen eller andra medel för att åstadkomma omfattande skada. Så kan t.ex. åtgärder mot tele- och datorsystem få förödande konsekvenser för kommunikation av olika slag, för el- och livsmedelsförsörjning och för ekonomiska transaktioner m.m. Samhällets ökande sårbarhet kan självfallet utnyttjas även vid väpnade angrepp i försök att uppnå eftergifter, underminera försvar-

sviljan och påskynda motståndarens nederlag. (Se Ds 1998:9 s. 16 och 105.)

Regeringen ger i prop. 1998/99:74 exempel på hotsituationer, som enligt beredningen ligger inom ramen för ett vidare spektrum enligt följande (s. 47):

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska robotar) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- Angrepp av förtäckt typ, dvs. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.
- Aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- Svåra påfrestningar på samhället, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

Regeringen har i den nyss nämnda propositionen bedömt att fall av den karaktär, som de nyss angivna exemplen illustrerar, i vart fall under det närmaste decenniet utgör de mest troliga hoten mot Sveriges säkerhet. Regeringen har vidare framhållit följande (s. 47):

Det finns därför anledning att säkerställa att vi på ett effektivt sätt har möjligheter att möta dessa hot och risker. Ett gemensamt drag för ovanstående typer av fall är att förvarningstiderna kan vara mycket korta och att en blandning av civila och militära resurser kan komma att behövas. Följande problem kan uppstå när de hot och risker som här skisserats skall mötas:

- Hur skall dessa hot förebyggas och hanteras om de förverkligas?
- Hur skall ansvarsfördelningen och samordningen mellan myndigheterna se ut?
- Hur skall man på enklaste sätt ställa totalförsvarsresurser till civila myndigheters förfogande?
- Fungerar ledningssystemen tillfredsställande i samordnade civil-militära insatser som genomförs med kort varsel?

Regeringen anser (s. 47 i den nyssnämnda propositionen) det nödvändigt att Sverige utvecklar sin förmåga att möta ovan skisserade hotsituationer. Härvid måste såväl totalförsvaret som samhällets övriga resurser komma till användning.

Omvärldsförändringar, som också påverkar den säkerhetspolitiska

bilden men då i positiv riktning är bl.a. den fortgående ekonomiska integrationen staterna emellan. Därvid spelar en utvidgning av EU stor roll. Sålunda är ju det grundläggande syftet med EU att genom en fördjupad samverkan förhindra konflikter och trygga freden, friheten och säkerheten i hela Europa. Ekonomin och handeln ses därvid som de "sannolikt viktigaste instrumenten som väver samman tidigare separe-

rade nationer i en gemenskap som gör kriget otänkbart". (Se bl.a. prop. 1994/95:19 s. 26.) I 1996 års försvarsbeslut (se prop. 1996/97:4 s. 33) framhålls särskilt att "Europeiska unionen är av grundläggande betydelse för stabilitet och säkerhet i Europa. En vidgad union minskar riskerna för konflikter i Europa".

Försvarsberedningen har också i delrapporten Ds 1998:9 framhållit (s. 101 f.) att det alltmer omfattande ömsesidiga beroendet och internationella samarbetet inom politik, ekonomi och säkerhet mellan staterna har medfört att öppna konfrontationer undviks. Den internationella handeln, det internationella industriella samarbetet, internationella investeringar och den internationella kapitalmarknaden har enligt Försvarsberedningen ökat i betydelse och skapat ett allt starkare beroendeförhållande mellan stater. Såväl den snabba teknologiska utvecklingen som de omfattande avregleringarna på de enskilda ländernas kapitalmarknad har bidragit till detta. Ekonomins globalisering får således enligt Försvarsberedningen en allt större betydelse för enskilda länder och sätter samtidigt gränser för den nationella handlingsfriheten. (Se Ds 1998:9 s. 19.)

Den ekonomiska globaliseringen innebär därmed en integrering stater emellan, som kan ses som en garanti för en fortsatt fredlig samverkan. Den innebär emellertid också en ökad sårbarhet på grund av andra staters agerande. Staterna söker tillgodose sina politiska, ekonomiska och handelspolitiska intressen med andra medel än militära. Den fortsatta internationaliseringen ger således möjligheter till såväl positiva som negativa påtryckningar i relationerna mellan stater. Samtidigt skapar det fördjupade ekonomiska samarbetet en grund för att stabilitet och samförstånd bevaras och utvecklas. Ett ökat kinesiskt beroende av världshandeln bedöms t.ex. komma att leda till större möjligheter att påverka ett för omvärldsutvecklingen allt mer betydelsefullt Kina. Det framhålls att Kina har möjligheter att i framtiden bl.a. bli en ekonomisk stormakt vid sidan av USA m.fl.

Det ökande globala ekonomiska samarbetets och beroendets negativa verkningar visar sig bl.a. i att störningar i t.o.m. ett enstaka lands ekonomi kan få konsekvenser över hela världen och ge upphov till i vart fall regionalt allvarliga kriser. Den ekonomiska krisen, som startade i Sydostasien under sommaren år 1997 och som sedan har spritt sig till hela Ostasien och även har påverkat världsekonomin i övrigt, visar hur ekonomiskt och finansiellt beroende av varandra världens industrialiserade länder är. Frågorna om Japans och Rysslands ekonomiska svårigheter och osäkerheten om utvecklingen där berör andra länders ekonomier och ytterst säkerhetspolitiken världen över. En ekonomisk kris i ett land eller en region kan såle-

des snabbt få globala ekonomiska konsekvenser och innebära politiska problem och även kriser av säkerhetspolitisk art. (Se Ds 1998:9 s. 19 f.)

Det har å andra sidan pekats på att den aktuella finanskrisen även har haft en samarbetsfrämjande inverkan på det internationella samfundet. Så har t.ex. blivit fallet genom de diskussioner, som har förts om hur det nuvarande finanssystemet med den Internationella valutafonden och Världsbanken i centrum skall förbättras, för att minska risken för ekonomiska kriser och underlätta hanteringen om sådana uppstår. (Se Ds 1999:2 s. 35.)

Omvärldsutvecklingen, när det gäller den säkerhetspolitiska situationen och förhållandet mellan staterna, präglas, som redan har berörts, i allt större utsträckning av ett växande internationellt stabiliserande samarbete för bl.a. rustningskontroll, förtroendeskapande åtgärder och icke-användning eller icke-spridning av ABC-vapen. Sålunda utgör kärnvapen alltså en viktig faktor i den internationella säkerhetspolitiken. Samarbetet har tagit och tar sig fortlöpande uttryck i olika avtal mellan stater och i tillskapandet eller förstärkandet av olika s.k. säkerhetsorganisationer.

Exempel på avtal, som i första hand syftar till att i ömsesidig förståelse utbyta militär information och att begränsa konventionella stridskrafter, är det tidigare omnämnda reviderade Wien-dokumentet från år 1994 och CFE-avtalet från år 1992. Båda avtalen, som rör de militära förhållandena i Europa är föremål för en fortgående utvecklingsprocess. Sålunda har CFE-avtalet omarbetats år 1996 och ett omfattande moderniseringsarbete pågår och väntas leda till ett nytt Wien-dokument under år 1999.

Avtal, som tar sikte på en reduktion av strategiska vapen, är Start 1-avtalet (Strategic Arms Reduction Treaty) mellan USA och Ryssland. Avtalet trädde i kraft år 1994 och har efterföljts av Start 2-avtalet, som innebär en ytterligare reduktion av kärnvapen. Avsikten är att det sistnämnda avtalet skall följas av ett Start 3-avtal. Det s.k. NPT-avtalet (Non-Proliferation Treaty), som syftar till att förhindra spridning av kärnvapen och kärnvapentechnologi samt att främja en fredlig användning av kärnkraft, har undertecknats av 185 stater. Vidare finns avtal om förbud mot utveckling, anskaffning och lagring av biologiska stridsmedel och toxinvapen. År 1997 trädde en omfattande konvention om förbud mot kemiska vapen i kraft, den s.k. kemvapen - eller CWC-konventionen (Chemical Weapons Convention). Andra avtal från 1990-talet tar sikte på exportkontroll av vapen och kontroll av teknologiöverföring. Till vissa av avtalen, det gäller Wien-dokumentet och CFE-avtalet m.fl., är knutet formaliserade inspektionsmöjligheter för att verifiera att avtalen efterföljs.

Mängden av avtal och det ökande antalet länder, som ingår sådana, skapar bl.a. genom system eller åtgärder för en verifiering av avtalen en ökande internationell kontroll över den militära utvecklingen.

Såväl den ökande avtalsbundenheten när det gäller nedrustning, vapenkontroll, förbud mot användning eller spridning av ABC-stridsmedel m.m. som den ökande verksamheten i säkerhetsorganisationer förstärker det internationella säkerhetssystemet. Under det kalla kriget rådde en klar uppdelning i fråga om funktionerna mellan de olika internationella organisationerna. Så är inte längre förhållandet, utan ett gemensamt intresse har utvecklats.

Bland de säkerhetsorganisationer, som har särskild betydelse i det framtida europeiska säkerhetssystemet, är förutom FN och Nato bl.a. OSSE eller OSCE, vars tre kärnverksamheter i säkerhetssystemet utgörs av ett normbildande arbete, konfliktförebyggande respektive kris- och konflikthantering samt ett militärt förtroendeskapande arbete. Härutöver har EU-samarbetet i sin helhet en stor och grundläggande säkerhetspolitisk betydelse. I samband med att det s.k. Amsterdambfördraget träder i kraft under år 1999 får EU bättre förutsättningar att ta initiativ till humanitära, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser, som skall genomföras av försvarsorganisationen VEU. Nato, som utgör ett instrument för kollektivt försvar och samfällid säkerhet för alliansens medlemmar med utgångspunkt i ett nära politiskt och militärt samarbete, framstår i dagens läge som den dominerande säkerhetspolitiska och militärpolitiska organisationen i Europa. Nato inriktar alltmer sin verksamhet mot kris- och konflikthantering med hög insatsberedskap även utanför Natoländernas territorier. Möjligheter till en ökad krishanteringsförmåga genom Nato öppnas genom att icke alliansanslutna stater i allt större utsträckning samverkar med organisationen, bl.a. de tidigare Warszawapaktsländerna. Upprättandet av EAPR och det utvidgade samarbetet i PFF är, som har nämnts tidigare, exempel på ytterligare moment i ett fortsatt förstärkt säkerhetssystem. (Jfr bl.a. prop. 1998/99:74 s. 19 ff. och Ds 1999:2 s. 36 ff.)

Såsom Försvarsberedningen har påpekat (se Ds 1998:9 s. 120 och Ds 1999:2 s. 36 ff.) och regeringen har påpekat i prop. 1998/99:74 (s.19 ff.) klagörs de maktpolitiska relationerna och den säkerhetspolitiska situationen genom de nu nämnda institutionaliserade formerna för samarbetet i säkerhetsfrågor. Avtalsbundenheten och tillskapandet av nya eller utökning av existerande säkerhetsorganisationer bidrar till en ökad transparens och ett ökat förtroende mellan staterna samt underlättar förhandlingar och problemlösningar. Det möjliggör en snabbare och effektivare krishantering. Försvarsberedningen pekar emellertid på att det är väsentligt att om-

världen tidigt får signaler om någon part bryter ingångna avtal, så att utrymme skapas för eventuellt erforderliga motåtgärder.

Omvärldsutvecklingen från den säkerhetspolitiskt spända situation, som präglades av det kalla kriget, har förändrat underrättelsetjänstens tidigare huvudsakliga inriktning bestående i traditionella och konkreta militära hotbilder och angreppsscenarier. Det komplex av ofta svårbedömbara faktorer, som numera påverkar omvärldsutvecklingen och som bl.a. skall ligga till grund för den svenska försvarsplaneringen och säkerhetspolitiken, ställer andra men höga krav på en underrättelsetjänst, som skall förse beslutsfattare med information. Förändringarna i den internationella miljön har medfört behov av underrättelser om nya former av säkerhetshot mot och påfrestningar på samhället. Sålunda krävs större uppmärksamhet mot politiska, ekonomiska och andra omvärldsförändringar än vad som har varit aktuellt tidigare. Omvärldsutvecklingen ställer sålunda krav på förmåga hos underrättelsetjänsten att hantera en bredare informationsinhämtning och kunna göra en mer allsidig och framåt-syftande analys.

4.2.2 Det framtida krigets karaktär

Självfallet är det av avgörande betydelse för planeringen av försvarets resurser att en bedömning kan göras i fråga om inte bara vilka hot mot landet, som kan vara att vänta, utan även hur krigföringen kan komma att utvecklas och förändras. Det ställer bl.a. krav på underrättelsetjänsten att i ett mer långsiktigt, ett 5- eller 10- och upp till ett 20-årigt perspektiv, kunna lämna information, som kan läggas till grund för prognoser eller en uppfattning om vilka vapensystem och ny teknik, som det kan finnas anledning att skydda sig mot i framtiden. Det innebär att den militära underrättelsetjänsten utöver att följa de omedelbara operativa och taktiska förutsättningarna och riskerna för ett militärt hot, måste ha förmåga att följa sådana förändringar, som kan komma att påverka krigets framtida karaktär.

Ett militärt angrepp med syfte att ockupera hela eller delar av landet har tidigare betraktats som det allvarligaste och mest närliggande hotet mot vår nationella säkerhet och vårt oberoende. I dessa sammanhang har det framhållits att det hör till underrättelsetjänstens främsta uppgifter att ge regeringen och försvarsledningen förvarning och underlag för beslut om beredskap och krigsduglighet. Den militärpolitiska diskussionen har, sedan stormaktskonfrontationen har upphört, alltmer kommit att kretsa kring vilka konflikttyper, som

kan väntas i framtiden och vilken karaktär det framtida kriget härvidlag kommer att ha. Diskussionerna har rört bl.a. frågan om inte ett invasionskrig hör till det förgångna bl.a. mot bakgrund av syftet med krigföringen, ny vapentechnik och s.k. informationskrigföring.

Frågan har aktualiserats om inte förvarningen i större utsträckning än hitintills bör ta sikte på andra typer av konflikter än anfallskrig och andra typer av krigföring än den traditionella. Sålunda kommer konflikter i framtiden troligen att röra sig inom ett bredare spektrum av metoder och medel. Metoderna kan väntas variera alltifrån terror, sabotage, subversiv verksamhet, ekonomisk krigföring, psykologisk krigföring, konventionellt krig till användning av massförstörelsevapen. Konflikter kommer att föras på en allt högre teknisk nivå och bl.a. riktas mot sårbara informations- och ledningssystem. En förändring av krigets karaktär i dessa hänseenden leder självfallet till en annorlunda säkerhetspolitisk situation, som ställer underrättelsetjänsten inför förändrade och nya uppgifter.

I bl.a. Försvarsmaktens årsrapport från perspektivplaneringen 97-98 "Försvarsmaktsidé 2020, Rapport 2" framhålls att tidigare har i den svenska försvarsplaneringen den allvarligaste formen av hot mot landet uppfattats vara ett militärt väpnat angrepp riktat mot "nationen/territoriet och hela samhällets överlevnadsmöjlighet som fri stat". Detta angrepp befarades då ske "i form av invasion med ockupation och underkastelse som syfte". Det klassiska militära invasionshotet mot Sverige och svenska intressen bedöms numera enligt årsrapporten allmänt som mycket litet. Det gäller i varje fall i det närmaste 10-årsperspektivet. Bedömningen har gjorts bland annat mot bakgrund av utvecklingen i tidigare Sovjetunionen och övriga Warszawapaktsländer, som tidigare har utgjort det enda egentliga militära hotet mot Sverige. Inte ens på längre sikt bedöms det emellertid med utgångspunkt i ett framtida krigs karaktär och bl.a. teknikutvecklingen finnas någon större risk för att Sverige kan bli utsatt för militär invasion i ett kommande krig. (Se s. 63 i årsrapporten.)

Som redan har framgått är det förhärskande konfliktscenariet inte längre ett globalt krig eller ens ett öppet krig mellan länder utan regionala eller lokala konfliktsituationer med eventuellt flera aktörer inblandade. Risken för väpnat våld bedöms vara större inom än mellan stater och våldet utövas då i allmänhet på en låg teknisk nivå. Många av de krig som har utspelats under senare år är också av inbördes karaktär där befolkningsgrupper och inte stater ställs mot varandra. De egentliga stridshandlingarna med konventionella militära medel har därvid även blivit svårare att skilja från andra konfliktsituationer innefattande maktutövning genom hot, sabotage,

ekonomisk krigföring, gerillabetonad krigföring m.m., där konflikten omfattning och stridsmetoden - ytterst användning av ABC-stridsmedel - är sådan att den kan få säkerhetspolitiska konsekvenser även för andra länder.

Riskerna minskar alltså för väpnade angrepp direkt riktade mot en stat. En konsekvens av ett ökande engagemang i internationellt säkerhetssamarbete är emellertid att stater i allt större utsträckning dras in i krigssituationer av nyss nämnd karaktär med bl.a. krav på konventionella militära insatser, som innebär risker för det egna landets personal, materiel m.m. Det kan inte heller uteslutas att ett deltagande i fredsbevarande operationer kan leda till hot mot det egna territoriet. Risk finns för att t.ex. mindre organisationer eller aktörer och terroristgrupper, för att hindra det internationella engagemanget eller som hämnd, utsätter landet för väpnade attacker. Sådana grupper kan också ha tillgång till mycket kvalificerade vapen och kan även tänkas ha möjlighet att utnyttja massförstörelsevapen. Över huvudtaget kan ett internationellt engagemang, även om det har rent humanitära syften och inte innebär militära aktioner, leda till säkerhetspolitiska hot mot det egna landet, som t.o.m. kan jämföras med väpnade angrepp.

I ett framtida öppet krig mellan länder med moderna stridsmedel anses det som sannolikt att alltmer sofistikerade precisionsvapen och avancerade ledningssystem kommer att spela en väsentlig roll. Informationsöverlägsenhet och tillgång till högt utvecklade vapensystem med lång räckvidd, hög precision och stor slagkraft bedöms ge större möjligheter att i framtiden slå ut en motståndare. Den ökade sårbarheten i samhället kommer då att utnyttjas. Således kan angrepp befaras mot viktiga samhällsfunktioner såsom t.ex. bank- och kommunikationssystem och energiförsörjningen. Det kan bl.a. ske mot bakgrund av att dessa funktioner regleras med datorteknik, som kan sättas ur spel med förödande konsekvenser för samhället i övrigt. Detsamma gäller i fråga om andra viktiga funktioner i samhället såsom vattenförsörjning, livsmedelsdistribution, industriproduktion m.m. och inte minst i fråga om landets försvarsmakt, vars uppgifter i högsta grad är beroende av datorteknik. (Se Ds 1998:9 s. 103 och 108 f.)

Möjligheterna att betvinga motståndaren utan invasion och ockupation anses mot nyss angiven bakgrund komma att öka i framtiden. I stället kan kriget komma att gå ut på att slå ut centrala resurser och ledningsförmågan hos en motståndare, som bygger allt fler funktioner på informationsteknologi, vilket medför att länder och regioner är känsliga för störningar i informationssystemen. Sålunda innebär de ökande kraven från de flesta samhällsfunktionerna på teknik och

tekniska lösningar för snabb information och styrning bl.a. genom datoriseringen och annan s.k. IT-teknik en ökande sårbarhet, som kan utnyttjas av en motståndare. Det är fråga om åtgärder, som vidtas för att förstöra, påverka eller utnyttja andras information och informationssystem och som har förödande konsekvenser för samhället. Begreppet informationskrigföring används i dessa sammanhang.

Genom en alltmer sofistikerad teknik eller avancerade vapen, t.ex. laser och s.k. HPM-vapen (High Power Microwave), ökar möjligheterna att på avstånd förstöra bl.a. informationssystem. Det är fråga om vapen, som kan utnyttjas även av mindre aktörer och som kan erbjuda dem relativt billiga verktyg med lång räckvidd för att åstadkomma mycket omfattande skada. Informationskriget innebär att samhället inte längre kan skyddas mot angrepp enbart med konventionella militära medel. Det skall i detta sammanhang framhållas att maktutövning i framtiden bedöms komma att utövas av allt fler aktörer. Det innebär att icke-statliga, multinationella aktörer och andra intressegrupper, etniska fraktioner, internationella kriminella organisationer, terroristorganisationer eller enskilda kriminella befaras komma att hota ett samhälles nationella och vitala intressen. Framtiden kommer också, som nyss har sagts, att erbjuda dessa aktörer allt billigare och farligare vapensystem med lång räckvidd. Angrepp kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt utan att angriparen avslöjas. Väpnade hot kan även väntas uppstå plötsligt och oväntat och utan att ha sin grund i mellanstatliga konflikter. (Jfr Försvarsmaktens nyssnämnda årsrapport s. 50.) Underrättelsetjänsten kan inte minst härvidlag komma att ställas inför svårlösta uppgifter bl.a. när det gäller förvarning.

Massförstörelsevapen såsom taktiska kärnvapen, biologiska och kemiska stridsmedel (ABC-stridsmedel) bedöms kunna komma till användning i ett framtida krig. Ett antal stater har deklarerat innehav av sådana och en ytterligare spridning av dessa vapen är svårt att helt förhindra trots att stora internationella ansträngningar görs på nedrustningsområdet. Som redan har påpekats finns det en särskild risk för att någon extrem eller auktoritär regim eller t.o.m. mindre grupp känner sig lockad att använda eller hota med massförstörelsevapen för att nå sina politiska syften eller anser sig nödsakad att i ett pressat läge tillgripa dem. (Se Ds 1998:9 s. 104 och 110 ff.)

Kärnvapenkrig är således och kommer även i framtiden att vara en viktig faktor att räkna med i den internationella säkerhetspolitiken. Det visar inte minst FN:s inspektioner i Irak och den senare tidens territoriella och religiöst betingade konflikt mellan Indien och Pakistan med genomförda kärnvapenprov och hot som påtryck-

ningsmedel. De snabba biologiska och genetiska forskningsframstegen har även medfört stora risker för en utveckling och produktion i större skala av nya stridsmedel inom B-vapenområdet. Också C-vapen kommer att finnas under lång tid och även kunna utvecklas. Både B- och C-stridsmedel är förhållandevis enkla och billiga att tillverka och de bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot i ett framtida krig och mot internationella fredsfrämjande insatser och även i samband med t.ex. allvarligare former av terrorism. (Jfr bl.a. prop. 1996/97:4 s. 191 f).

4.2.3 Nya hot och risker

I delrapporten Ds 1998:9 har Försvarsberedningen, som redan har framgått, pekat på att hoten om väpnat angrepp av traditionellt slag avtar. Detta hindrar emellertid inte enligt Försvarsberedningen (s. 101) att konflikter uppstår och att stater, och i ökande utsträckning även andra aktörer i form av politiska eller religiösa grupper, brottsliga organisationer m.fl., kan utöva hot och påtryckningar också med andra än konventionella militära medel i en sådan omfattning att det får säkerhetspolitisk relevans. Säkerhetspolitiken i de flesta länder har därför enligt beredningen vidgats till att ta hänsyn till tänkbara risker, hot och påfrestningar på samhället av även andra slag än ett väpnat angrepp mot landets frihet och oberoende.

Som redan har påpekats ges också den svenska säkerhetspolitiken genom 1995 och 1996 års försvarsbeslut, som bl.a. syftar till "att stärka den nationella säkerheten i en starkt föränderlig värld", en ändrad inriktning, som innebär att totalförsvaret inte endast skall bemöta gängse försvarspolitiska hot. I prop. 1995/96:12 anges (s. 46) att de hot, som befolkningen behöver gardera sig emot i dag, sammanhänger inte bara med hot om väpnade angrepp, utan också med tänkbara konsekvenser av den oro, den politiska instabilitet och de konflikter, som kommer till ytan efter det kalla kriget. I propositionen pekas på att i dagens Europa upplevs "bl.a. en ökad risk för gränsöverskridande brottslighet, terroristhandlingar och ett omfattande våld och förtryck, som ibland leder till direkta krigshandlingar med förödelse och storskaliga flyktingtragedier som följd. Härtill kommer risker för svåra påfrestningar i fred både inom och utom landet, som allvarligt kan drabba både människor, egendom och miljö."

Det är fråga om hot, risker och påfrestningar, som kan utvecklas mot att beröra hela samhällsstrukturer men som till sin karaktär och

definitionsmissigt ofta har ett icke-militärt ursprung. Konsekvenserna kan emellertid innebära att militära resurser krävs för att skydda samhället och nationella intressen. Det är dock fråga om förhållanden där krav kan ställas på ett ingripande av myndigheter inom ramen för totalförsvaret, som ju består av såväl militär som civil verksamhet.

I den nyssnämnda propositionen har framhållits (s. 30 f.) att den ändrade säkerhetspolitiska situationen har medfört att vi idag måste besvara ett bredare spektrum av tänkbara hot, risker och påfrestningar mot samhället. Det hänvisas till att inre väpnade konflikter på olika håll i världen orsakas av såväl politiska som etniska, religiösa, ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. Ytterst utgör dessa konflikter enligt propositionen ett hot mot den gemensamma säkerheten. I propositionen (s. 31) framhålls också att den fördjupade integrationen och den ekonomiska och tekniska utvecklingen innebär ökade risker för störningar i samhället och att sårbarheten ökar.

För att säkerställa en förmåga att förebygga och hantera dessa olika typer av risker och hot i fråga om den nationella säkerheten krävs enligt försvarsbesluten att säkerhetssynen vidgas. I fortsättningen skall totalförsvaret därför utgå från ett vidgat säkerhetsbegrepp. Det har hänvisats till att den säkerhetspolitiska "bilden sträcker sig från den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot, som vi långsiktigt inte kan utesluta, över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår, till de hot och risker, som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet." Såsom en gemensam nämnare för hot och risker mot bakgrund av en vidgad säkerhetssyn angavs definitionen "att någon händelse, företeelse eller något förhållande påverkar det internationella samfundet, vår nation, landets befolkning, viktiga samhällsfunktioner eller vår livsmiljö på ett oacceptabelt sätt". (Se prop. 1995/96:12 s. 30 och 48 samt 1996/97:4 s. 62 och 65.) I andra sammanhang (se bl.a. Försvarsberedningens rapport Ds 1996:51 s. 34) har hänvisats till att hotbilden i ett "bredare säkerhetstänkande och ett vidgat säkerhetsbegrepp" når från klassiska maktkonflikter över "försörjningskriser, ekologiska obalanser, migrationsrörelser, nationalism, etniska och kulturella konflikter och terrorism till det postindustriella samhällets sårbarhet".

Inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp rymmer enligt försvarsbesluten inte bara att totalförsvaret skall utformas för att hävda vårt territorium och vår nationella integritet och försvara landet mot väpnat angrepp. De mer indirekta hot och risker som är förknippade med instabilitet och kriser eller öppna konflikter i omvärlden, för-

anleder också satsningar i form av olika stödåtgärder eller direkta internationella insatser av fredsfrämjande och humanitär karaktär, bl.a. deltagande inom FN:s ram. Även i dessa sammanhang skall således en vidgad säkerhetssyn ha aktualitet. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 31 och 49.)

I prop. 1995/96:12 har i samband med s.k. nya hot särskilt framhållits (s. 31) att om någon av aktörerna i en konflikt också skulle utnyttja icke-konventionella stridsmedel skulle konsekvenserna bli närmast oöverblickbara även långt utanför konfliktområdet. Tillgången till massförstörelsevapen kan också komma att vidgas, bl.a. till följd av bristande kontroll av kärnvapen, vapenplutonium och kärnavfall. De potentiella miljöproblemen i vårt närområde på grund av förekomsten av och bristande kontroll över avfall från kärnvapenhantering och kärnkraftsverksamhet har även framhållits som mycket stora. (Se bl.a. Ds 1996:51 s. 35). I propositionen betonas vidare att risken för spridning av kärnvapen, men också i lika hög grad biologiska och kemiska vapen, gäller inte endast stater utan även organisationer och enskilda aktörer, exempelvis terroristgrupper. Dessa utgör måhända ett än allvarligare hot. (Jfr prop. 1998/99:74 s. 53 f.)

Andra s.k. nya hot, som har betonats särskilt i den pågående debatten, gäller utvecklingen inom informationsteknologiområdet. Följder av den tekniska utvecklingen inom IT-området för såväl militärteknik, militära doktriner och militärt uppträdande som för samhällets sårbarhet i övrigt har framhållits tidigare (se ovan under avsnitt 4.2.2). Den snabbt växande informationsteknologin påverkar samhällsstrukturen inom ett stort antal områden. Snart sagt alla samhällsfunktioner är, som har berörts tidigare, beroende av denna. Samhällets ökande beroende av IT medför även att icke-militära aktörer utgör ett större potentiellt hot än tidigare. (Se Ds 1996:51 s. 35 och Ds 1998:9 s. 105 ff. samt prop. 1998/99:74 s. 54 ff.)

Följande exempel har i olika sammanhang givits på s.k. nya hot och risker, som skulle kunna bemötas inom ramen för totalförsvaret och som kan ställa krav på information från en underrättelsefunktion.

Etniska och religiösa konflikter kan utgöra risk för att motsättningarna sprids med ekonomiska och andra följder för omvärlden t.ex. flyktingproblem eller kan utgöra hot mot fortsatta ansträngningar att åstadkomma en gemensam säkerhet och ställa krav på internationellt deltagande i bl.a. FN-operationer.

Ekologiska hot har bl.a. samband med bristande kärnkraftssäkerhet och pågående förstöring av ABC-stridsmedel i öststaterna. Insatser kan krävas från andra stater. Svåra ekologiska situationer kan

även leda till bl.a. flykting- och migrationsrörelser av stor omfattning.

Åtgärder mot *spridning av massförstörelsevapen* kräver bl.a. kartläggning av försäljningar av massförstörelsevapen från ett antal leverantörer och av inköpsansträngningar från samt aktuella spridningsprojekt i bl.a. länder i Nordafrika och Mellanöstern. Risken för spridning gäller inte bara stater utan även organisationer, terroristgrupper m.fl.

Flykting och migrationsrörelser i större omfattning orsakade av t.ex. svåra ekonomiska, ekologiska, etniska och religiösa problem som kan medföra påfrestningar i mottagarländer och kan få såväl in- som utrikespolitiska återverkningar för omvärlden i övrigt.

Internationell terrorism och kriminalitet kan utgöra hot mot både enskilda individer och stater. Terror som vapen utnyttjas av grupper med vissa identifierbara politiska eller religiösa mål men även av grupper med mer allmänt samhällsfarlig inställning. Brottslighet i form av bl.a. vapensmuggling, internationell maffia m.m. kan få en sådan omfattning att den utgör ett direkt säkerhetshot för en enskild stat.

Ekonomiska hot och utrikespolitiska spänningar i form av valuta- och räntespekulationer, störningar i utrikeshandeln på grund av oro på råvarumarknader eller de finansiella marknaderna eller i handelsavtal m.m. kan kräva förvarning för snabba, effektiva och samordnade åtgärder från statsmakternas sida.

Samhället blir alltmer sårbart på grund av ett ökande beroende av bl.a. den *tekniska utvecklingen* och *informationsteknologin*. Den s.k. IT-revolutionen berör i stort sett alla samhällsområden och inverkar på frågor om försvar och nationell säkerhet. Hot mot t.ex. tele- och datorsystem i form av påverkan, desinformation, störningar eller avbrott kan få förödande konsekvenser för kommunikation av olika slag, el- och livsmedelsförsörjning, ekonomiska transaktioner, myndighetsinformation och nyhetsförmedling m.m.

Den bredare säkerhetssyn, som enligt 1995 och 1996 års försvarsbeslut fortsättningsvis skall prägla totalförsvaret, kan medföra behov av underrättelser från såväl militära som civila underrättelsefunktioner att medverka till information om hot, risker och påfrestningar. Sålunda har det i 1996 års försvarsbeslut (se prop. 1996/97:4 s. 65 f.) i fråga om den militära underrättelsetjänsten framhållits att "Omvälvningarna i den internationella miljön innebär att behovet av underrättelser om de nya hot och risker som behandlas inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet bör uppmärksammas. Den nya öppenheten om den militära utvecklingen innebär vidare att mycket av den information som det tidigare krävdes omfattande insatser för

att inhämta nu finns öppet tillgänglig. Underrättelsetjänsten kan och bör därför i högre grad kraftsamlas till kvalificerad analys av detta underlag.”

I prop. 1998/99:74 har regeringen (s. 57) mot bakgrund av ett vidgat säkerhetsbegrepp och nya hot och risker framhållit att en helhetssyn bör eftersträvas för att samhällets samlade resurser skall kunna utnyttjas för att hantera hot och risker i såväl krig som fred.

4.3 Totalförsvarets förmåga till anpassning till det säkerhetspolitiska läget - utvecklingen till en ny försvarspolitik och dess berednings- och beslutsfaser

Mot bakgrund av det radikalt förändrade omvärldsläget i samband med det kalla krigets slut initierades genom 1992 års försvarsbeslut (se prop. 1991/92:102) en utveckling av Försvarsmaktens anpassningsförmåga till förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. Det betonades (s. 41) att planeringen och valet av åtgärder inom totalförsvaret skulle kunna anpassas till omvärldsförändringar i olika tidsperspektiv. Planeringen skulle ske såväl för långsiktiga säkerhetspolitiska förändringar som för konflikter i ett kortare tidsperspektiv. I och för sig var begreppet anpassningsförmåga i försvarspolitikiska sammanhang inte något nytt. Sålunda diskuterades redan på 1920-talet frågan om en elasticitetsteori, som innebar att försvaret skulle anpassas till det rådande läget och med möjligheter att tillräckligt snabbt höja beredskapen om förhållandena ändrades. Fortsättningsvis fördes det diskussioner om försvarsstrukturer, som krävde en återuppbyggnad av försvaret i kortare eller längre tidsperspektiv mot bakgrund av en anpassning.

I 1992 års försvarsbeslut framhölls att underrättelsetjänsten spelar en viktig roll för utformningen av Sveriges försvars- och säkerhetspolitik och att underrättelseverksamheten skall förse regeringen, Försvarsmakten och vissa andra myndigheter med underlag för bedömningen av den militära verksamheten i omvärlden och för bedömningen av den ”allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska” utvecklingen. God kunskap om främmande stridskrafter resurser, beredskap, organisation, taktik och utrustning m.m. var enligt försvarsbeslutet en förutsättning för totalförsvarets krigsplanläggning och för försvarsmaktens förbandsproduktion och beredskap. Det framhölls att det var underrättelsetjänstens uppgift att tillgodose be-

hovet av den information, som behövdes som underlag för beslut. (Se prop. 1991/92:102 s. 38 ff. och 126.)

1992 års försvarsbeslut innebar, (se bl.a. bet. 1992/93:FöU9 s. 2 och 23) att Försvarsmakten med hänsyn till det dåvarande omvärldsläget medgavs att sänka den kortsiktiga beredskapen till förmån för en långsiktig materiell förnyelse av försvaret. För att upprätthålla beredskap mot en säkerhetspolitiskt ogynnsam utveckling i första hand på grund av en ökad spänning i närområdet, skulle Försvarsmakten kunna återta krigsdugligheten under en tidsperiod av högst ett år. Det skulle vara möjligt bl.a. genom en forcerad utbildning av militär personal och komplettering av militära förnödenheter. (Jfr bet. 1996/97:FöU1 s. 38 och ÖB:s försvarsmaktsplan för år 1998 s. 55.)

Under tiden efter 1992 års försvarsbeslut har statsmakterna vid förnyade diskussioner om och granskningar av det säkerhetspolitiska läget i omvärlden konstaterat att väpnade angrepp mot landets frihet och oberoende ter sig på kort sikt, och så länge det säkerhetspolitiska läget består, som osannolika. Därtill kommer att de rent militära förutsättningarna hos en tänkbar angripare för att genomföra sådana angrepp under ett antal år anses vara starkt begränsade. Anspråken på totalförsvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp mot landet har därför bedömts som begränsade under ett antal år. Det har också sagts att om en situation trots allt skulle "utvecklas som innebär ett angreppshot mot Sverige, bör vi få en betydande politisk förvarning" om detta. (Se bl.a. prop. 1995/96:12.)

I prop. 1995/96:12 gjorde regeringen bedömningen (s. 58 ff.) att det var möjligt att göra besparingar på totalförsvaret mot bakgrund av att angreppshoten på kort sikt var små och att uppväxten av nya hot skulle vara märkbara och ta viss tid i anspråk för att utvecklas. Försvarsmaktens krigsorganisation kunde enligt regeringens mening därför reduceras. Det mycket begränsade militära hotet, som rädde från omvärlden, bedömdes således i ett kortare perspektiv medge att den omedelbara krigsdugligheten och beredskapen kunde inskränkas. Vissa begränsningar kunde även göras inom delar av det civila försvaret.

Med hänsyn till att väpnade hot trots allt kan växa upp om läget i omvärlden förändrades, måste totalförsvaret emellertid enligt den nyssnämnda propositionen på ett betryggande sätt kunna stärka och anpassa förmågan att möta ett angrepp i takt med den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden. Detta måste kunna ske både snabbt och genom att krigsdugligheten höjs hos befintliga förband, men även i form av en mer långsiktig anpassning "varvid nya förband och system och strukturella lösningar införs". Förmågan att möta ett

väpnat angrepp skulle dock enligt regeringens mening behöva tillgodoses fullt ut först efter en viss komplettering av utrustning och utbildning. Därutöver skulle en stabil grund byggas för en mer långsiktig anpassning av försvaret till tänkbara förändrade säkerhetspolitiska lägen. Sålunda måste den militära beredskapen, organisationen och planläggningen enligt propositionen medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan utökas eller förändras för att motsvara framtidens krav och behov genom att militär kapacitet byggs upp eller att uppgifterna förändras eller omprioriteras. (Se prop. 1995/96:12 s. 58 ff.)

Genom 1995 års försvarsbeslut lade riksdagen fast den av regeringen i prop. 1995/96:12 föreslagna principen om att totalförsvaret resursmässigt med avseende på krigsduglighet och beredskap skulle anpassas till det rådande säkerhetspolitiska läget. Samtidigt ansågs den grundläggande osäkerheten, när det gällde omvärldsutvecklingen, kräva förmåga till anpassning till förändrade hot och förutsättningar och det framhölls: "För att kunna möta de hot som skulle kunna uppstå om existerande angreppsstyrkor sattes i stånd måste totalförsvarets förmåga snabbt och säkert kunna ökas genom att de medvetna begränsningarna i krigsduglighet och beredskap planmässigt åtgärdas under en ettårsperiod." (Se prop. 1996/97:4 s. 64.) Försvarsmaktens beredskap skulle därför medge att organisationens huvuddel inom ett år efter ett beslut om höjd krigsförmåga hade uppnått full krigsduglighet.

Det skulle således skapas förutsättningar för att det ständigt fanns en betryggande beredskap för att under en ettårsperiod höja - återta - krigsförmågan om det säkerhetspolitiska läget förändrades. Därutöver skulle beredskapen, organisationen och planläggningen medge att Försvarsmaktens förmåga i ett längre perspektiv kunde anpassas, dvs. utökas eller förändras, för att motsvara framtida krav och behov (se prop. 1995/96:12 s. 58 ff.). Totalförsvaret skulle således anpassas, såväl i det korta perspektivet - högst ett år - genom återtagning med hänsyn till det militärstrategiska läget i omvärlden, som mer långsiktigt - upp till tio år eller mer - genom tillväxt och ominriktning med hänsyn till omvärldsutvecklingen i en vidare mening. Detta var innebörden av den s.k. anpassningsdoktrinen, som ställer krav på skilda åtgärder med avseende på de - med Försvarsmaktens terminologi - tre delarna återtagning, tillväxt och ominriktning inte minst tidsmässigt, för att säkerställa en förmåga till anpassning.

I prop. 1995/96:12 framhölls att en svårighet med att planera för att vid behov höja krigsdugligheten och anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden är osäkerheten om huruvida tillräcklig information och beslutskraft kommer att finnas för att faktiskt genom-

föra de åtgärder som kan krävas. Å andra sidan var det inte rimligt att ständigt hålla en försvarsorganisation intakt för ett tänkbart värsta fall långt in i framtiden. Det påpekades att de internationella kontakterna och tillgången på information i dag är mycket större än tidigare. Förutsättningarna är därmed, enligt propositionen (s. 63) bättre än förr, att varsebli och värdera hotande utvecklingstendenser i omvärlden och att få grund för att fatta beslut om beredskapshöjningar och erforderliga förstärkningar av försvaret.

Enligt den sistnämnda propositionen skall anpassningsförmågan säkerställas genom att underrättelsetjänsten och försvarsforskningen i tid ger underlag för att beslut skall kunna fattas om erforderliga anpassningsåtgärder. Detta skall ske genom särskilda insatser dels inom underrättelseområdet och forskning så att aktuellt beslutsunderlag ständigt finns tillgängligt, dels genom att det skapas organisatoriska former för analys och värdering på hög politisk nivå. I propositionen framhölls vidare (s. 63) att den säkerhetspolitiskt och militärt inriktade underrättelsetjänsten i det aktuella säkerhetspolitiska läget skall lägga särskild vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för Sveriges säkerhet. Underrättelsetjänsten och försvarsforskningen skall således inriktas på att ge underlag för ett politiskt beslut om behovet av att anpassa totalförsvarets förmåga. (Jfr prop. 1996/97:4 s. 29.)

Försvarsutskottet har i dessa sammanhang givit uttryck för att det finns behov av att säkerställa att underrättelsetjänsten ges en sådan ledning och utformning, som svarar mot de särskilda krav som ställs när det gäller totalförsvarets förutsättningar till anpassning enligt den nya doktrinen (se bet. 1995/96:FöU1 s. 34). Det är också en huvudanledning till den förevarande översynen av underrättelsetjänsten. Det förutsattes emellertid även att Försvarsdepartementets organisation och arbetsformer är avpassade för att snabbt omhänderta och analysera relevant information, som underrättelsetjänsten tillhandahåller. (Se prop. 1995/96:12 s. 64.)

Som redan har nämnts framhöll regeringen i prop. 1996/97:4, som låg till grund för 1996 års försvarsbeslut, att försvarets förmåga till anpassning var en central fråga för försvarspolitiken och att anpassningsförmågan skulle vara styrande för totalförsvarets framtida utformning (s. 64 f.). Regeringen underströk (s. 65) att tillgången till ett bra beslutsunderlag var av stor vikt för att kunna skapa och vidmakthålla en tillräcklig förmåga till anpassning och för att kunna fatta beslut om erforderliga anpassningsåtgärder. Detta aktualiserar frågan om regeringens styrning och samordning av underrättelse-

tjänsten och även frågan om regeringens beredning av underrättelsematerial.

I den sistnämnda propositionen hänvisade regeringen till att den i samband med 1995 års försvarsbeslut hade angivit att anpassningsförmågan krävde särskilda insatser bl.a. på underrättelseområdet i syfte att tillse att aktuellt beslutsunderlag fanns tillgängligt på hög politisk nivå. I sistnämnda hänseende underströk regeringen (s. 66 f.) behovet av att utveckla och förstärka Regeringskansliets förmåga att analysera och bereda frågor som har anknytning till omvärldsutvecklingen och som är av betydelse för anpassningsförmågan på såväl kort som lång sikt. Regeringen framhöll dock att förändringar i regeringskansliet var beroende av utformningen av underrättelsetjänsten.

Det sagda förutsätter att underrättelsetjänsten - i vid mening - har förmåga att tidigt identifiera och redovisa eller ge förvarning om omvärldsläget av såväl militär som allmänpolitisk strategisk och operativ natur. Det framstår därvid som underrättelsetjänstens främsta uppgift att fortlöpande bidra med information till ett sådant beslutsunderlag att en anpassning av försvarsorganisationens krigsduglighet hinner genomföras inom ett år före ett eventuellt angrepp. Utan en god underrättelsetjänst skulle försvarsorganisationen behöva hållas intakt på en nivå, som inte framstår som rimlig. Därutöver skall underrättelsetjänsten kunna identifiera förändringar i omvärldsläget, som kontinuerligt och med tanke på tillväxt och ominriktning kan föranleda beslut om anpassningsåtgärder i ett längre tidsperspektiv.

I prop. 1998/99:74 har regeringen (s. 69) betonat underrättelsetjänstens betydelse för att ge statsmakterna tidig och relevant information, som är av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. Regeringen har framhållit att underrättelsetjänsten bör utvecklas med hänsyn till anpassningens behov.

4.4 De nya säkerhetspolitiska förutsättningarna och underrättelsetjänsten

De händelser i omvärlden som främst har förändrat uppgifterna för totalförsvarets underrättelsefunktion är Rysslands minskade militära och operativa förmåga, Sveriges strävanden att delta i fredsfrämjande internationella operationer och förekomsten av nya hot och risker

mot samhället. Konsekvenserna för den svenska militära underrättelsetjänsten av de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna, som har inträtt i omvärlden under de senaste åren, får bedömas mot bakgrund av dels de grundprinciper och de uppgifter som har satts upp för underrättelsetjänstens verksamhet, dels målet och inriktningen för den utrikes- och försvarspolitik, som landet vill föra. Grundprinciperna och inriktningen för underrättelsetjänstens hittillsvarande verksamhet har redovisats under avsnitt 2.4.3. Säkerhetspolitikens mål och inriktning har belysts under avsnitt 4.1.

Underrättelsetjänstens traditionella och huvudsakliga uppgift har tidigare varit att i ett kortsiktigt perspektiv, i omedelbar närtid, och med en mer eller mindre direkt utgångspunkt i inhämtad information ge förvarning om eventuella förberedelser för invasionsföretag mot landet. De politiska och även de rent militära förutsättningarna för ett sådant har emellertid minskat och numera bedöms riskerna som mycket små i vart fall i ett perspektiv av fem men troligen upp till tio år. Behovet av underrättelser, som i första hand har varit av operativ och taktisk karaktär och som skulle utgöra stöd för en förvarning, har därför minskat i omedelbar betydelse.

En förskjutning av tyngdpunkten från real- och närtidsbehov av underrättelser mot mer långsiktiga är således påtaglig. Det är dock alltså viktigt att ha en säker uppfattning om stridskrafternas tillstånd i vårt närområde. Det utgör grunden för framtidsbedömningar samtidigt som det säkerställer fortsatt kompetens inom den militära underrättelsetjänstens basområde, taktik och operativ förmåga. Det är av grundläggande betydelse att även idag upprätthålla förmågan att ge militär förvarning om tänkbara väpnade angrepp mot bakgrund av att de säkerhetspolitiska förhållandena kan ändras. Även underrättelsetjänsten måste alltså kontinuerligt ses i ett beredskapsperspektiv.

Försvarsberedningen har i betänkandet Ds 1999:2 påpekat att kraven på försvarets grundberedskap har gått ner sedan 1996 års totalförsvarsbeslut. Detta gäller dock inte beredskapen för att kunna delta i internationell verksamhet. Försvarsberedningen har vidare anfört följande (s.163):

De förändrade kraven på grundberedskap är att totalförsvaret skall ha förmåga att höja beredskapen för att möta de hot mot Sveriges territoriella integritet som kan uppstå redan i närtid. Beredskap måste också finnas för att möta sådana hot som kan riktas mot landet i syfte att utöva påtryckning. Beredskapsökningarna skall kunna säkerställa att fortsatta beredskapshöjningar och beslut om anpassningsåtgärder kan genomföras i tid.

Regeringen har i prop. 1998/99:74 uttalat (s. 99 f.) att i grundberedskap skall finnas förmåga till:

- underrättelsetjänst och ledning,
- visst luftförsvar mot fjärrstridsmedel, dvs. kryssningsrobotar, ballistiska robotar och flyg med långräckviddiga vapen,
- skadeavhjälpande förmåga mot insatser av sådana,
- viss bevakning och skydd mot sabotage,
- förmåga att möta mycket begränsade luftlandsättningar samt
- förmåga att övervaka territoriet och förmåga att avvisa kränkningar mot detta.

I ovanstående skall beaktas att informationskrigföring sannolikt kommer att utgöra en väsentlig del. Förmågan skall utformas med hänsyn till både hotets styrka och de hotade samhällsfunktionernas och infrastrukturens sårbarhet vid bekämpning. Regeringen har vidare framhållit att beredskap skall finnas, som medger att förmågan och uthålligheten successivt kan höjas så att en fullständig beredskap uppnås inom några veckor.

Behovet av operativa och taktiska underrättelser i ett kortsiktigt perspektiv och även i omedelbar närtid ökar i samband med ett ökande svenskt engagemang i internationella fredsfrämjande operationer och krishantering. Sådana underrättelser krävs för en bedömning av ett svenskt agerande i ett akut skeende såväl inför som under ett svenskt deltagande i sådana operationer. Även strategiska underrättelser behövs i en ökande grad i dessa sammanhang i första hand för en bevakning av tänkbara krisområden där insatser kan förväntas komma ifråga. Strategiska underrättelser krävs därvid för att upptäcka och tolka tecken på en förändrad politisk avsikt och den militära operativa förmågan hos parterna i en konflikt. Behovet av underrättelser i samband med internationella insatser kan i och för sig inte sägas ha sin grund i nya säkerhetspolitiska förutsättningar. Det är i första hand en fråga om det enskilda landets eget val att delta i internationella insatser, men engagemanget kan ses som en indirekt följd av ett ökat internationellt ansvarstagande för den säkerhetspolitiska utvecklingen i spåren efter omvälvningarna i den internationella miljön.

Den s.k. anpassningsprincipen syftar till att avpassa resurserna inom totalförsvaret efter omvärldsläget. Anpassningen kräver i såväl ett kortare, dock inte i ett omedelbart, som i ett längre perspektiv operativa och taktiska militära underrättelser med sikte på ett återtagande och en uppbyggnad av krigsförmågan hos en presumtiv fiende. Dessutom krävs strategiska underrättelser för en bredare överblick och analys av en tänkbar säkerhetspolitisk utveckling mot bakgrund inte endast av militära utan även av politiska, ekonomiska, sociala m. fl. förhållanden. I ett längre perspektiv, medellångt och

längre - fem år eller mer - dominerar kravet på strategiska underrättelser. Generellt kan sägas att anpassningen har ökat kraven på en bredare analysförmåga hos underrättelsetjänsten där den utrikespolitiska analysen sätts mer i förgrunden än tidigare. Försvarsberedningen och även regeringen i prop. 1998/99:74 s. 68 har framhållit att för anpassningsbeslut, i motsats till beredskapsbeslut, är traditionell militär underrättelseverksamhet av relativt sett mindre betydelse (se Ds 1999:2 s. 149).

De nya säkerhetspolitiska förutsättningarna karaktäriseras av en allmänt förändrad internationell problembild, som har sin grund i ett relativt brett spektrum av icke-militära s.k. nya hot och risker. Detta har för svensk del återspeglats i att totalförsvaret i enlighet med 1995 och 1996 års försvarsbeslut skall präglas av en bredare säkerhetssyn, som omfattar hot och risker i form av ekonomiska kriser, flykting- och migrationsrörelser, etniska och religiösa konflikter, spridning av massförstörelsevapen m.m. (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 30 f. och 45 ff.). Den bredare säkerhetssynen, som skall prägla totalförsvaret, ställer fortsättningsvis krav på såväl militära som civila underrättelsefunktioner att lämna i första hand strategiska underrättelser. I vissa fall, som har anknytning t.ex. till brottsbekämpning eller annan hanterande verksamhet, dominerar dock operativa och taktiska underrättelser.

Det vidgade säkerhetsbegreppet väcker i och för sig frågor om vilka av de nya säkerhetsproblemen, som den militära underrättelsetjänsten skall ta sig an och vilka som andra funktioner i samhället skall svara för. I flera fall torde det vara svårt att skilja olika typer av hot från varandra. De är ofta sammansatta och kan falla under flera myndigheters ansvar. Detta kräver en styrning och en samordning bl.a. när det gäller informationsinhämtning och analysverksamhet men även inriktning av olika underrättelsefunktioner. Under alla förhållanden nödvändiggör det vidgade säkerhetsbegreppet en bredare informationsinhämtning och ställer krav på en mer allsidig analysförmåga hos underrättelsefunktionerna samt god samverkan mellan berörda organ.

Omvärldsutvecklingen har inneburit att underrättelsetjänsten numera kan verka i ett säkerhetspolitiskt mindre spånt klimat. Det har inneburit en större öppenhet i och en ökad tillgång till säkerhetspolitiskt relevant information. Som har påpekats tidigare finns mycket av den information, som tidigare inte var tillgänglig annat än genom kostsam och krävande särskild inhämtning, numera allmänt och öppet tillgänglig i ett informationsutbyte med andra länder. Sålunda finns det allmänt en medvetenhet om att nationell säkerhet i allt större omfattning bygger på ett internationellt samarbete

även härvidlag. Detta tillsammans med möjligheterna att utnyttja ett omfattande och tekniskt sett lättillgängligt informationsflöde i form av öppna källor innebär att den militära underrättelsetjänsten i högre grad än tidigare kan ägna tid och resurser åt en bredare och mer strategiskt inriktad underrättelseinhämtning.

Det kan således konstateras att de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna kräver förändringar för inriktningen av och formerna för den svenska militära underrättelsetjänsten. Inhämtningsbehovet inom den militära underrättelsetjänstens traditionella bevakningsområde har, i allt fall kortsiktigt, minskat och blivit mer selektivt. Samtidigt har informationsmaterialet rent allmänt blivit mer omfattande och lättillgängligt och förändrar därmed informationsinhämtningen. Underrättelsetjänstens viktiga beredskapsfunktion kvarstår. Kraven på operativa och taktiska underrättelser har i övrigt blivit mindre framträdande och tyngdpunkten i underrättelseverksamheten har förskjutits mot ett behov av strategiska underrättelser, som ställer krav på en bredare och även icke-militär analysförmåga och förmåga till en samordnad allmänpolitisk värdering. Underrättelsebehoven gör sig allt mer gällande i ett långsiktigt och vidare allmänt säkerhetspolitiskt perspektiv inte minst mot bakgrund av anpassningsdoktrinen och ett vidgat säkerhetsbegrepp. Slutligen kvarstår ett behov av underrättelser också i en kortsiktig uppföljning bl.a. i samband med fredsfrämjande operationer.

Konsekvenserna från en principiell utgångspunkt för den svenska militära underrättelsetjänsten av den nya säkerhetspolitiska situation, som har uppstått i den internationella miljön, kan förenklat sammanfattas enligt följande:

En tyngdpunktsförskjutning

- från traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion,
- från heltäckande operativ och taktisk militär uppföljning,
- mot strategiska underrättelser,
- mot icke-militära underrättelser,
- mot mer selektivitet i uppföljningen av den militära verksamheten i närområdet,
- mot förändrade inhämtningsmetoder,
- mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.

Det bör betonas att detta är en beskrivning av vissa tendenser som belyser vikten av att förnya underrättelsetjänsten och dess inriktning. Samtidigt bör nämnas att tjänstens nuvarande roll i fråga om beredskapsfunktionen och deltagande i internationella operationer

fordrar ett vidmakthållande av förmågan att producera operativa och taktiska underrättelser.

5 Det konstitutionella perspektivet och rättsstatens krav

Underrättelsetjänsten skall liksom annan verksamhet i det allmännas tjänst bedrivas i enlighet med den demokratiska rättsstatens krav. Verksamheten skall utövas under lagarna och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter skall respekteras.

Underrättelsetjänsten bedrivs i enlighet med vissa riktlinjer som riksdagen har antagit. Kommittén avser att i det följande föreslå dels vissa justeringar av dessa riktlinjer (se avsnitt 6), dels en lagreglering i fråga om underrättelsetjänsten (se avsnitt 12).

Regeringens beslut fattas formellt och kollektivt. Försvarsministern har en egen formell beslutanderätt enligt den s.k. kommandomålslagen, som dock i praktiken saknar större betydelse för underrättelsetjänstens område. Det finns ett utrymme för informella kontakter mellan myndigheterna och Regeringskansliet.

Utrikespolitiken är en regeringens riksstyrelsefunktion. Utrikesministern skall hållas underrättad när fråga av betydelse för förhållandet till annat stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

Riksdagen har ett viktigt inflytande på den förda utrikespolitiken. Utrikesnämnden är ett organ för samråd mellan regering och riksdag. Riksdagen och dess organ utövar granskning av regeringen och förvaltningen. Även regeringen har under sig särskilda myndigheter för tillsyn och kontroll.

5.1 Det konstitutionella systemet och underrättelsetjänsten

Här skall inledningsvis erinras om några huvuddrag i Sveriges konstitutionella system som blir av betydelse vid en bedömning av underrättelsetjänsten.

Den offentliga makten utgår från folket och utövas under lagarna. Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter skall respekteras. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. De som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Detta är principer som läggs fast i 1 kap. regeringsformen.

Som annan verksamhet i det allmännas tjänst skall alltså underrättelsetjänsten i vårt land bedrivas i enlighet med den demokratiska rättsstatens krav.

Underrättelsetjänsten bedrivs idag med utgångspunkt från vissa grundläggande principer som riksdagen tidigare antagit i form av riktlinjer. Däremot är underrättelsetjänsten och dess verksamhet i dag inte lagreglerad i Sverige, till skillnad mot vad som är förhållandet i många andra länder. Den svenska regeringsformens principer om normgivningsmakten ger emellertid regeringen ett betydande utrymme för att själv reglera myndigheternas verksamhet. Något formellt krav på lagreglering av underrättelsetjänstens verksamhet såvitt avser landets yttre säkerhet och dess säkerhetspolitik föreligger därmed inte.

Kravet på lagform gäller däremot bl.a. fri- och rättighetsbegränsande bestämmelser, regler som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Detta får till konsekvens att det i fråga om t.ex. säkerhetspolisens och den militära säkerhetstjänstens verksamhet fordras lagreglering i flera avseenden. Exempel på sådan lagreglering är rättegångsbalken med dess bestämmelser om förundersökning, polislagen och säkerhetsskyddslagen.

I svensk konstitutionell rätt ingår också europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Staten skall garantera att konventionens fri- och rättigheter upprätthålls i lagstiftning, rättstillämpning och annan form av maktutövning. Ansvaret gäller alla personer över vilka staten har jurisdiktion, dvs. inte bara landets egna medborgare eller där bosatta utan även utländska medborgare som tillfälligt vistas i riket oavsett av om denne medborgares eget land är ansluten till konventionen

eller inte. De fri- och rättigheter som garanteras av konventionen är emellertid inte oinskränkta. De kan enligt olika artiklar i konventionen begränsas genom lag för särskilda syften, såsom t.ex. i fråga om vad som "i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet".

Flera av medlemsstaterna i detta konventionssystem har också genom särskild lagstiftning reglerat frågor som rör dessa länders underrättelsetjänster. Behovet av sådan lagreglering gör sig särskilt påtagligt gällande i sådana stater där verksamhet som rör statens yttre och inre säkerhet är integrerad i s.k. nationella säkerhetstjänster eller motsvarande. Ett exempel är Tyskland där det finns en utförlig lagstiftning på området.

Även folkrätten bör nämnas i sammanhanget. Här är de folkrättsliga traktaterna om diplomati, havens och rymdens utnyttjande och om uppträdande i krig och under ockupation, liksom den folkrättsliga sedvanerätten, av betydelse.

I själva verket kan det sägas att en till omfattning och innehåll central del av underrättelsetjänsten är folkrättsligt reglerad. I 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser stadgas bl.a. i artikel 3, att en diplomatisk beskicknings uppgifter omfattar "att med alla lagliga medel hålla sig underrättad om förhållandena och utvecklingen i den mottagande staten samt att avge rapporter därom till den sändande statens regering". Vidare finns här reglerna om s.k. non-grataförklaring.

5.2 Regeringens och riksdagens roll på området

När det gäller regeringens och riksdagens roll bör här vidare följas de nämnas.

Regeringen fattar sina beslut kollektivt under statsministerns ledning. Det enskilda statsrådet har därmed inte egen beslutsrätt i regeringsärenden. De statliga myndigheterna står principiellt i ett lyd-nadsförhållande till regeringen. Regeringen kan utfärda generella riktlinjer för myndigheternas handläggning av ärenden. Regeringen kan också ge direktiv för hur ett enskilt ärende skall hanteras utom i fråga om ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Det är regeringen som kollektiv, inte något enskilt statsråd, som har denna befälsrätt. Det är dock en erkänd princip att det finns ett utrymme för informella kontakter mellan Regeringskansliet och

myndigheterna (se om det s.k. verksledningsbeslutet i prop. 1986/87:99 och KU 1986/87:29).

På försvarets område finns ett begränsat utrymme för försvarsministern att i vissa särskilt angivna ärenden ensam fatta beslut "under statsministerns överinseende", se om de s.k. kommandomålen i avsnitt 5.3.

Utrikesministern har en särställning inom regeringen genom en regel om att detta statsråd skall hållas underrättad när fråga av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Innebörden av bestämmelsen om detta, se 10 kap. 8 § regeringsformen, är att utrikesministern skall underrättas i så god tid att han eller hon får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska konsekvenser.

Utrikespolitiken är en regeringens riksstyrelsefunktion. Riksdagen har emellertid ett viktigt inflytande på den förda utrikespolitiken. Utrikesnämnden är ett permanent organ för samråd mellan regeringen och riksdagen. Regeringen skall enligt 10 kap. 6 § regeringsformen fortlöpande hålla nämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket och skall överlägga med nämnden om dessa. Det finns vidare i 10 kap. regeringsformen särskilda bestämmelser om ingåendet av överenskomelser med främmande makter som begränsar regeringens befogenheter i förhållande till riksdagen på området.

Riksdagen och dess organ utövar sin granskning av regeringen och förvaltningen på olika sätt. Konstitutionsutskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet och av lag och andra författningar. Hela den offentliga förvaltningen står alltså under JO:s tillsyn. Denna omfattar dock inte regeringen och dess ledamöter. Sekretess gäller inte gentemot JO. Riksdagens revisorer granskar den statliga verksamheten. En statlig myndighet skall lämna upplysningar och avge yttrande då ett riksdagsutskott begär det. Denna skyldighet gäller myndigheten som sådan. En enskild tjänsteman hos en myndighet kan däremot inte av ett utskott åläggas att lämna upplysningar eller yttranden. En myndighet som fått en begäran av ett utskott om upplysningar eller yttrande har rätt att hänskjuta en sådan begäran till regeringens avgörande. Omfattas uppgifter som skall lämnas av sekretess föreligger inte skyldighet att lämna dem under offentlig del av utskottets sammanträde. Till kontrollmakten hör också interpellations- och frågeinstitutet. Här har också möjligheten att kunna anordna särskilda debatter sin betydelse.

Även regeringen har under sig särskilda myndigheter för tillsyn och kontroll av intresse i sammanhanget. Justitiekanslern har generella tillsynsuppgifter liknande JO:s. Riksrevisionsverket utövar granskning i form av ekonomisk revision och förvaltningsrevision. FUN är ett särskilt organ för insyn på underrättelsetjänstens område. För SÄPO:s verksamhet finns ett särskilt kontrollorgan, Registernämnden.

5.3 Särskilt om de s.k. kommandomålen

I 7 kap. 3 § regeringsformen finns huvudbestämmelsen om de s.k. kommandomålen. Där föreskrivs att regeringsärenden skall avgöras av regeringen vid regeringssammanträde i ett kollektivt beslutsfattande. Undantag från bestämmelserna gäller dock för regeringsärenden, som rör verkställighet inom Försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut. Dessa ärenden, som rör endast försvarsärenden, kan, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av "chefen för det departement till vilket ärendet hör" (försvarsministern). Att statsministern har överinseende över avgörandena innebär att han även har ett konstitutionellt ansvar för dessa. Det är fråga om sådana ärenden, som tidigare utgjordes av de s.k. kommandomålen och numera benämns särskilda regeringsärenden och som handläggs enligt lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden (i det följande kallad kommandomålslagen). I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. angavs att det härutöver (se s. 184 f.) "i ett fåtal speciella fall" bör "vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef". Det gäller i huvudsak vissa interna departementsbeslut.

I den mån enskilda ställningstaganden i frågor om underrättelsetjänstens etablering och upprätthållande av samarbete med främmande underrättelseorganisationer skulle kräva formella regeringsbeslut och fattas på försvarsministerns ansvar, skulle det således i enlighet med huvudregeln i 7 kap. 3 § regeringsformen också krävas att beslutet fattas av regeringen vid regeringssammanträde i vanlig ordning. Det utrymme, som enligt undantagsbestämmelsen i samma paragraf i regeringsformen finns för att försvarsministern ensam fattar beslut på regeringens vägnar, förutsätter, som nyss har framgått, att beslutet fattas med stöd av en särskild bestämmelse i kommandomålslagen. Ärenden om underrättelsetjänstens utlandssamarbete omfattas inte av någon av de särskilt uppräknade fallen i kom-

mandomålslagen och kan därmed inte betraktas som s.k. kommandomål. Någon grund för att med stöd av det nyssnämnda propositionsuttalandet beträffande "ett fåtal specialfall" ge försvarsministern ensam beslutanderätt finns heller inte. (Se prop. 1973:90 s. 184 och 289.)

Med kommandomål avses vidare endast ärenden, som rör Försvarsmakten och i vissa hänseenden även totalförsvaret. I förarbetena till kommandomålslagen anges att flertalet av de ärenden, som kan handläggas som sådana mål, är av den karaktär att de ändå bör handläggas i samma former som andra regeringsärenden. Anledningen till den enklare formen för handläggning har enligt förarbetena i första hand varit ett krav på skyndsamhet, som kan accentueras t.ex. om landet kommer i en krissituation. Fastän kravet på skyndsamhet inte har ansetts böra komma till direkt uttryck i lagtext, har avsikten således varit att den enklare handläggningsordningen endast skall komma i fråga, när särskilda skäl påkallar det. Huvudregeln är därmed att ett regeringsärende, som berör Försvarsmakten eller totalförsvaret, skall avgöras i samma former som andra regeringsärenden, även om ärendet tillhör den ärendetyp, som i sig kan avgöras såsom ett s.k. kommandomål. (Se prop. 1974:50 s. 32.)

5.4 Några slutsatser

Underrättelsetjänsten omfattas som andra myndighetsfunktioner av den demokratiska rättsstatens krav med bl.a. dess reglering av medborgerliga fri- och rättigheter. Underrättelsetjänstens verksamhet för landets yttre säkerhet och dess säkerhetspolitik fordrar dock, till skillnad från SÄPO:s och den militära säkerhetstjänstens verksamhet, inte någon lagreglering. Underrättelsetjänstens organ står liksom andra myndigheter i ett lydnadsförhållande till regeringen. I det föregående har regeringens och det ansvariga statsrådets, försvarsministerns, befogenheter och ansvar belysts. Det har pekats på regeringens och särskilt utrikesministerns roll i fråga om utrikespolitiken. Vidare har riksdagens granskningsmakt och andra kontroll- och insynsfunktioner tagits upp.

Kommittén kan konstatera att befogenheter för försvarsministern att – i stället för regeringen – formellt utöva beslutanderätt enligt kommandomålslagen i praktiken saknar större betydelse på underrättelsetjänstens område. Det finns emellertid där, som på andra om-

råden, ett utrymme för s.k. informella kontakter mellan myndighet och Regeringskansliet.

Riksdagen har lagt fast principerna för underrättelsetjänsten genom att ange vissa riktlinjer, de s.k. grundprinciperna. Kommittén behandlar innehållet i dessa principer och föreslår vissa justeringar av dem i följande avsnitt 6. Riksdagen har emellertid också möjlighet att ge regler om underrättelsetjänsten i lagform. Kommittén föreslår att så sker, se vidare avsnitt 12.

6 Underrättelsetjänstens fyra grundprinciper

I den första grundprincipen behandlas underrättelseverksamhetens förenlighet med statsmakternas intentioner. Den första grundprincipen föreslås lyda på följande sätt:

Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intentioner. Verksamheten får styras endast av våra egna behov och prioriteringar. Härvid skall dock även hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid det internationella säkerhetssamarbetet i form av stöd till och deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och de särskilda krav på underrättelseverksamheten som detta ställer.

I den andra grundprincipen anges att den militära underrättelseverksamheten avser landets yttre säkerhet. Det nödvändiga utrymmet för samverkan bör komma till uttryck i denna grundprincip, som föreslås lyda:

Den militära underrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Den får inte ha en egen inriktning på underrättelser som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Den tredje grundprincipen anger att underrättelseverksamheten skall styras av landets egna behov. Den tredje grundprincipen föreslås lyda:

Underrättelsetjänsten skall tjäna endast vårt lands säkerhetspolitiska intressen och får därmed inte bedriva verksamhet på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna.

I den fjärde grundprincipen markeras den högsta statsledningens ansvar för underrättelsetjänstens utlandssamarbete. Principen bör lyda:

Utbyte av information med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen. I sammanhanget bör erinras om den begränsning i fråga om utlämnande av uppgifter som de svenska bestämmelserna om sekretess och personuppgifter kan innebära.

Kommittén anser att grundprinciperna på några punkter bör ändras och ges ett något vidare tolkningsutrymme än vad som antagits under det tidigare rådande säkerhetspolitiska läget före det kalla krigets slut.

6.1 Inledning

Vissa grundprinciper eller allmänna riktlinjer, som anses skall gälla för underrättelsetjänstens verksamhet, har i flera länder lagts fast i mer eller mindre uttryckliga regler, dvs. i form av lagstiftning. I Sverige har sådana principer och riktlinjer, som har vuxit fram efter hand, kommit till uttryck i samband med främst olika försvarsbeslut. Såsom har redovisats under avsnitten 2.3 och 2.4.3 lades de nuvarande grundprinciperna och riktlinjerna för underrättelsetjänsten i huvudsak fast genom 1976 års riksdagsbeslut (se prop. 1975/76:189) angående bl.a. insynen i och kontrollen av underrättelsetjänsten. Principerna och riktlinjerna har senare varit föremål för ytterligare behandling och vissa preciseringar har gjorts i olika sammanhang bl.a. i konstitutionsutskottet (se bet. 1990/91:KU30 och 1991/92:KU30) och genom 1992 års försvarsbeslut (se prop. 1991/92:102).

Sålunda har i sammanfattning följande fyra mer precisa regler för den militära underrättelsetjänsten ställts upp i olika propositioner och utskottsbetänkanden.

1. Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikespolitiska och försvarspolitiska intentioner. (Jfr prop. 1975/96:189 s. 87 och bet. FöU 1975/76:40 s. 4)

2. Underrättelseverksamheten får endast avse underrättelser av betydelse för landets yttre säkerhet och den får inte vara inriktad på uppgifter, som ankommer på polisen. (Jfr bet. FöU 1973:25 s. 11 och 28, SOU 1976:19 s. 103, prop. 1975/76:189 s. 87 f. samt bet. KU1987/88:40 s. 191 och 1990/91:KU30 s. 35 och 308.)
3. Underrättelseverksamheten får endast styras av landets egna behov och prioriteringar och den får inte bedrivas på uppdrag av någon annan stat eller innebära att andra staters intressen går före landets egna. (Jfr bet. 1990/91:KU30 s. 36, 305 och 318.)
4. Utbyte av information med en utländsk underrättelsetjänst får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret och inom ramen för riktlinjer, som den högsta statsledningen har ansvar för. (Jfr bet. 1990/91:KU30 s. 305 och 317.)

Som ytterligare grundläggande regler för underrättelsetjänsten har bl.a. angivits, att Försvarsmakten och FRA skall hålla regeringen genom försvarsministern, informerad om underrättelsetjänstens inriktning och arbetets bedrivande i stort. FRA skall även hålla utrikesministern informerad i förekommande fall. Försvarsmakten och FRA skall vidare underrätta regeringen genom försvarsministern och FUN om med vilka länder underrättelseutbyte sker och vilken omfattning utbytet har samt i övrigt, när så bedöms påkallat, underrätta regeringen genom försvarsministern samt FUN om resultat, erfarenheter och fortsatt inriktning av samarbetet med andra länders underrättelsetjänster. (Se bl.a. bet. 1990/91:KU30 s. 37, 105 och 313.)

Efter det att frågan väckts om en formalisering av de angivna grundprinciperna och riktlinjerna för underrättelsetjänsten har dessa sedan år 1992 årligen kommit till uttryck i de tidigare nämnda hemliga, särskilda bilagorna till regeringsbeslut om regleringsbrev för Försvarsmakten, såvitt avser den del som berör MUST, och för FRA (jfr ovan under avsnitt 2.5). På detta sätt ingår grundprinciperna och riktlinjerna såsom ett led i den årliga styrning av underrättelsetjänstens verksamhet, som enligt vedertagna konstitutionella principer kan utövas av statsmakterna i samband med budgetreglering och anvisning av medel vid sidan av en styrning genom lagstiftning eller andra föreskrifter.

Som redan har framgått har dessa riktlinjer för underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten och FRA inför budgetåret 1999 för första gången tagits in som en öppen del av regleringsbrevet för totalförsvaret. Detta har skett sedan det i vårt arbete inom kommittén diskuterats om inte sådan information borde offentliggöras. Riktlinjerna har här lagts med som *bilaga 2*

Samma övergripande grundprinciper eller riktlinjer har alltså återkommit i stort sett oförändrade år efter år i samband med budgetregleringen. Det finns anledning att nu diskutera innebörden av dessa principer och om de fyller sin funktion i en ny säkerhetspolitisk situation eller om de bör omformuleras genom justeringar eller preciseringar. Det finns vidare anledning att överväga om dessa grundprinciper eller riktlinjer bör formaliseras genom lagstiftning. Därutöver lämpar det sig väl att även i fortsättningen i anslutning till budgetregleringen ge den närmare inriktningen för verksamheten bl.a. när det gäller särskilda frågor.

6.2 Underrättelseverksamhetens förenlighet med statsmakternas intentioner

I regleringsbrevet för totalförsvaret för år 1999 anges i denna del:

Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes- och säkerhetspolitiska intentioner. Härvid skall hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Verksamheten får styras endast av våra egna behov och prioriteringar.

Självfallet måste underrättelsetjänstens verksamhet, liksom all annan statsverksamhet, ligga i linje med statsledningens intentioner. Detta förhållande kräver i och för sig inte några särskilda kommentarer. Det har emellertid ansetts att det med hänsyn till verksamhetens speciella karaktär är angeläget att detta betonas särskilt och att principen kommer till uttryck i en uttrycklig föreskrift (se bl.a. prop. 1991/92:102 s. 127). Avsikten med detta är också att understryka nödvändigheten av att övergripande anvisningar ges från statsledningens sida, när det gäller verksamheten och att det måste finnas en granskande och kontrollerande funktion för denna. Härigenom framhävs också statsledningens övergripande ansvar för att underrättelsetjänsten ges en klart uttalad inriktning. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 87 och bet.1990/91:KU30 s. 306.)

Att här även statsmakternas utrikespolitiska intentioner nämns särskilt får ses mot bakgrund av att underrättelsetjänstens verksamhet inte skall vara begränsad enbart till frågor om främmande makters militära förmåga. I samband med 1976 års försvarsbeslut framhölls att försvarets underrättelsebehov i allra högsta grad knyter an till den allmänna utrikespolitiska situationen och utvecklingen. I

senare försvarsbeslut har det dessutom allt mer betonats att den militära underrättelsetjänsten, såsom ett led i verksamheten, har att bidra kontinuerligt med underlag också till stöd för "svensk utrikes- och säkerhetspolitik".

Statsmakternas angivna ansvar för inriktningen av underrättelsetjänsten avser således med denna grundsats såväl försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Statsmakterna har därmed också att dra särskilda gränser mellan den civila och den militära underrättelsetjänstens verksamhetsområden. Detta får bl.a. till konsekvens att FRA:s uppgifter omfattar både militär och civil underrättelsetjänst.

Denna princip skall alltså ses i ljuset av att utrikespolitiken är en regeringens riksstyrelsefunktion, där emellertid även riksdagen har en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande (se om riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen i KU 1976/77:36). De myndigheter som bedriver underrättelsetjänst lyder under regeringen. Att underrättelsetjänsten har uppgifter som nära knyter an till regeringens utövande av utrikespolitiken belyses också av bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen som stadgar en underrättelskyldighet för myndigheterna i förhållande till utrikesministern när frågor av betydelse för förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation uppkommer hos myndigheten. Att regeringens styrning av underrättelsetjänsten är i överensstämmelse med statsmakternas intentioner är slutligen också fråga som omfattas av riksdagens kontrollmakt (se 12 kap. regeringsformen).

Regeringen har det samlade ansvaret för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken. Principen skall ses mot den bakgrunden och bör därmed också anses uttrycka en rekommendation till regeringen att i förhållande till underrättelsetjänsten tydliggöra sina intentioner. Underrättelsetjänsten skall sålunda bedrivas enligt en av regeringen angiven inriktning.

En ny huvuduppgift för det svenska totalförsvaret har kommit till uttryck genom de senaste försvarsbesluten. Det gäller att kunna stå till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det är därmed också naturligt att det i denna första grundprincip för underrättelsetjänstens bedrivande accentueras att underrättelseverksamheten har i uppgift att lämna viktiga bidrag till den centrala del av den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken som utgörs av det internationella säkerhetssamarbetet.

Underrättelseverksamheten får styras endast av "vårt lands egna behov och prioriteringar". Principen får ses som ett moment i vårt lands alliansfria säkerhetspolitik. Den inrymmer viktiga restriktioner. Verksamheten får inte ges en viss inriktning för att tillgodose endast intressen hos någon annan stat även om denna skulle vara en

s.k. samarbetspart på underrättelseområdet. Denna aspekt behandlas närmare i den tredje grundprincipen (se avsnitt 6.4).

Kommittén föreslår att denna princip alltså bör gälla. När det är fråga om samarbete med andra länder i fredsfrämjande operationer och krishantering har emellertid underrättelseinhämtning ett annat syfte, nämligen att stödja en gemensam, oftast internationellt sanktionerad, insats. Restriktionen att underrättelseverksamhet får styras endast av våra egna behov bör i sådana operationer enligt kommitténs mening ges en generös tolkning och medge viss arbetsfördelning mellan de i operationen deltagande staterna.

Genom vårt aktiva deltagande i internationellt fredsfrämjande och humanitära insatser blir vårt lands behov av underrättelsetjänstens verksamhet vidsträckta geografiskt sett och kan röra vitt skilda sakområden. Underrättelsetjänsten skall ju kunna lämna viktiga bidrag både före beslut och under verkställighet av sådana insatser. Ytterst kan underrättelsetjänstens insatser i sådana sammanhang vara av avgörande betydelse för att skydda den personal – från Sverige eller andra deltagande stater – som deltar i insatserna.

Att underrättelsetjänstens verksamhet till stöd för svenska behov och prioriteringar måste inrymma ett vidare fokus än tidigare ligger i enlighet med det sagda i sakens natur. Man kan uttrycka det så att begreppet svenska behov och prioriteringar har vidgats.

Principen anger också att det är statsmakterna som anger intentionerna när det gäller våra underrättelseorgans samarbete med andra länders underrättelsetjänster. Detta är också något som har sin förankring i vårt konstitutionella system.

Slutligen bör det tilläggas att det i begreppet "vårt lands behov och prioriteringar" också får anses ligga att uppfylla den demokratiska rättsstatens krav som ju kommer till uttryck i vår konstitution. Detta markerar vikten av att svensk underrättelsetjänsts verksamhet bedrivs i enlighet med kravet i 1 kap. 1 § regeringsformen om att all offentlig makt utövas under lagarna.

Kommittén anser att det i enlighet med vad som anförts i det föregående beträffande denna grundprincip bör ske en revision bestående i dels att även de försvarspolitiska intentionerna uttryckligen nämns, dels att en omkastning sker av den andra och tredje meningen, dels ock att en förtydligande utbyggnad av den tredje satsen görs för att uppnå en vid tolkning av vad som omfattas av uttrycket "våra egna behov och prioriteringar". Den första grundprincipen föreslås lyda på följande sätt:

Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intentioner. Verksamheten får styras endast av våra egna be-

hov och prioriteringar. Härvid skall dock även hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid det internationella säkerhetssamarbetet i form av stöd till och deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och de särskilda krav på underrättelseverksamheten som detta ställer.

6.3 Den militära underrättelseverksamheten avser landets yttre säkerhet

I regleringsbrevet för totalförsvaret för år 1999 anges i denna del:

Den militära underrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och den får inte vara inriktad på uppgifter som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Bland de allmänna krav, som det har ansetts böra ställas på militära underrättelsetjänsten, är att inhämtningen av information "skall avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet" (se bl.a. bet. FöU 1973:25 s. 11). Innebörden av detta är att underrättelsetjänsten i sin verksamhet har att utgå från att den endast får "inhämta, bearbeta och lagra sådan information som är klart ägnad att öka eller befästa vår kunskap om andra länder i sådana avseenden som har betydelse för vårt lands yttre säkerhet" (se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 87 f.). Ett avsteg från denna princip har ansetts tillåtet endast om ett underrättelseorgans eget säkerhetsskydd berörs. En förutsättning för detta bör dock vara att informationen i fråga inte kan hanteras inom ramen för den verksamhet, som bedrivs av säkerhetspolisen eller av den militära säkerhetstjänsten (jfr SOU 1976:19 s.104).

Frågor, som berör landets inre säkerhet, faller sålunda med nämnda utgångspunkter inom den polisiära eller militära säkerhetstjänstens verksamhetsområde och den militära underrättelseverksamheten får enligt gällande grundläggande principer inte vara inriktad på uppgifter, som ankommer på polisen (jfr bl.a. bet. KU 1987/88:40 s. 191). Gränsdragningen mellan underrättelsetjänstens och säkerhetstjänsternas verksamhetsområden kan emellertid i vissa lägen bli svår. Någon absolut och skarp gräns mellan verksamhetsområdena har inte ansetts vara möjlig att dra och ytterst har underrättelsetjänstens syften ansetts få bli avgörande. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 88.)

Mot bakgrund av att den militära underrättelseverksamheten uttryckligen endast får avse underrättelser av betydelse för landets yttre säkerhet har det ansetts gälla som självfallet att uppgifter, som saknar betydelse i detta hänseende, inte skall hämtas in. Om sådant material ändå har kommit in till underrättelsetjänsten, bör det därför förstöras, om det kan ske med hänsyn till gällande bestämmelser om arkivering. Om informationen har ett sådant innehåll, att den bör komma till säkerhetstjänsternas kännedom, har det dock ansetts lämpligt att materialet överlämnas dit. (Jfr prop.1975/76:189 s. 92 samt KU 1987/88 s. 47 ff. och 191 ff.)

Här uttrycks alltså en viktig princip om kompetensfördelningen mellan olika samhällsfunktioner. Kommittén vill tillägga att det finns ett visst utrymme för underrättelsetjänsten att också överlämna material till den öppna polisen och instämmer i övrigt i vad som anförts om hur material som inte rör landets yttre säkerhet bör behandlas.

Den militära underrättelsetjänsten är avsedd att ge ett stöd åt vårt lands utrikes- och säkerhetspolitik såvitt gäller hot mot landets yttre säkerhet. Ramarna för detta begrepp får emellertid numera uppfattas något vidare än tidigare.

Däri infattas även hot och risker för svensk personal i fredsbevarande och humanitära insatser. Denna personal gör en insats inom ramen för Sveriges intentioner i fråga om det internationella säkerhetssamarbetet och är därmed verksam med uppgifter som gagnar vårt lands säkerhetspolitik. Även en arbetsfördelning på underrättelseområdet mellan de deltagande staterna i en sådan operation måste enligt kommitténs mening anses förenlig med vårt lands säkerhetspolitiska intentioner. Underrättelsetjänsten får härmed uppgifter, som kan avse förhållanden som inte direkt rör vårt lands yttre säkerhet.

Vidare tillkommer att till frågan om vårt lands yttre säkerhet också måste föras vissa nya former av hot och risker utanför vårt lands gränser. Den militära underrättelsetjänsten kan här komma att få ett allt viktigare verksamhetsområde.

En vidgad syn på vad som innefattas i hot mot landets yttre säkerhet gör att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Här finns också viktiga samarbetsuppgifter när det gäller informationsutbyte – efter principen om att myndigheterna skall räcka varandra handen inom ramen för ett lagligt informationsutbyte – men också efter särskilda beslut för viss gemensam samverkan i projektliknande former, såsom nu sker t.ex. i fråga om spridning av massförstörelsevapen.

I samband med den utveckling som här beskrivits är det vidare viktigt att markera skillnaden mellan frågor om landets yttre säkerhet, där den militära underrättelsetjänsten har en central roll och landets inre säkerhet som är ett polisiärt ansvarsområde och där också den militära säkerhetstjänsten har uppgifter inom Försvarsmakten. Det finns uttryckliga regler om kompetensområden för olika myndigheter och om polisiära undersökningsförfaranden i svenska lagar och andra författningar. Den militära underrättelsetjänsten och säkerhetstjänsten har emellertid båda funktioner inom Försvarsmakten.

I 1974 års underrättelseutrednings betänkande (SOU 1976:19) redogjordes för säkerhetstjänsten och för behovet av säkerhetsskydd inom underrättelsetjänsten (s. 83 ff.) Utredningen anförde att underrättelsetjänst och säkerhetstjänst inte nödvändigtvis måste vara organisatoriskt sammanknutna (s. 125). Den menade att från underrättelsetjänstens synpunkt en åtskillnad kunde erbjuda vissa fördelar genom att ledningsresurserna blev mindre splittrade men att å andra sidan behovet av säkerhetsunderrättelser var en faktor som talade för ett visst organisatoriskt samband.

Vår kommitté har inte till uppgift att utreda den militära säkerhetstjänsten. Vi anser dock att från underrättelsetjänstperspektiv finns goda skäl som talar för att det för framtiden görs en tydlig bосkillnad mellan militär underrättelsetjänst och militär säkerhetstjänst. Den militära underrättelsetjänsten måste naturligtvis ha uppgifter som rör den egna verksamhetens säkerhet. Det gäller för övrigt i all myndighetsverksamhet. Säkerhetstjänstens perspektiv på denna fråga har vi dock inte haft i uppgift att anlägga. Vi vill föreslå att det övervägs att närmare utreda denna fråga särskilt.

En annan gränsdragningsfråga som här bör beröras gäller det förhållandet att FRA, som inte enbart bedriver militär underrättelsetjänst utan även har andra uppgifter bl.a. som ett regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska civila inhämtningsorgan, också kan ges särskilda uppdrag att med sin tekniska expertis lämna stöd för annan myndighetsverksamhet än sådan som rör yttre hot. I den delen omfattas inte FRA av den här behandlade grundprincipen.

Kommittén föreslår att denna andra grundprincip justeras så att ramen för verksamheten vidgas något med hänsyn till den militära underrättelsetjänstens uppgifter i fråga om svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Att den militära underrättelsetjänsten inte har att syssla med polisiära uppgifter följer redan av lagstiftningen på området. Genom att här använda uttrycket "inte ha en egen inriktning på underrättelser" är avsikten att ge det nödvändiga utrymmet för sådan samverkan som berörts i

det föregående. Grundprincipen bör härmed formuleras om enligt följande:

Den militära underrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Den får inte ha en egen inriktning på underrättelser som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

6.4 Underrättelseverksamheten skall styras av landets egna behov

I regleringsbrevet för totalförsvaret för år 1999 anges i denna del:

Underrättelse- och säkerhetstjänsten får inte bedriva verksamhet på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna.

Det har framhållits som en självklar grundläggande princip att den militära underrättelsetjänsten endast skall styras med ledning av den samlade svenska säkerhetspolitikens behov och krav. Verksamheten får därmed inte bedrivas på det sättet att andra underrättelser hämtas in än sådana, som statsmakterna och det svenska försvaret har behov av för egen del. Inte heller får underrättelseorganen låta andra staters intressen gå före det egna landets i det som eljest anges som för landet nyttiga informationsutbytet med utländska underrättelsetjänster. (Jfr bl.a. bet.1990/91:KU30 s. 36.)

Det har inte ansetts strida mot den svenska alliansfriheten och strävandena att bygga upp en oberoende nationell underrättelsekapacitet att ett underrättelseutbyte upprätthålls med andra länders underrättelsetjänster. Tvärtom har utbytet betraktats som "en naturlig och nödvändig del av underrättelsetjänstens arbete med att ge stöd åt landets samlade säkerhetspolitik" (se bl.a. bet. 1990/91:KU30 s. 36). Det har också i olika försvarsbeslut, inte minst under senare år, förutsatts och framhållits att ett sådant informationsutbyte måste förekomma. Sålunda anfördes redan i 1976 års beslut (se prop.1975/76:189 s. 90) att ett samarbete med utländska underrättelseorganisationer var nödvändigt för en så jämförelsevis liten underrättelsetjänst som den svenska. Det påpekades: "Genom samarbetet får vi del av information som kräver sådana särskilda resurser m.m. som vi saknar". I det nyssnämnda regleringsbrevet

anges också att ett utbyte av information med vissa utländska underrättelseorganisationer är nödvändigt av detta skäl.

Under senare år har betydelsen av samverkan och informationsutbytet med andra länders underrättelseorgan betonats allt mer. Tillkomsten av nya hot och risker har medfört ett nytt inslag i vår säkerhetspolitik och därmed ett ökat behov av samverkan mellan svensk och utländsk underrättelsetjänst. Det bör här vara möjligt för statsmakterna att i syfte att möta sådana hot och risker ingå avtal eller på annat sätt samverka med andra stater genom utbyte av underrättelseinformation.

Utbytet ger uppenbara fördelar i olika delar av underrättelseprocessen. Sålunda ger det inte bara möjligheter till ett bredare inhämtningsmaterial, utan även fördelar genom tillgång till en jämförande analys och värdering framför allt i det mer långsiktiga och svårbedömbara perspektivet. Informationsutbytet tar således sikte inte bara på en utväxling av underrättelsemässigt "råmaterial", utan även av bearbetat informationsmaterial. Samverkan och informationsutbyte kan även ske genom diskussioner vid möten etc.

Informationsutbytet, som även i andra länder betraktas som en allt viktigare funktion och som intensifieras, skall således enligt gällande grundläggande principer "endast ske under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret" och lämnade uppgifter får självfallet inte vara till skada för svenska intressen. Informationsutbytet väcker frågan om underrättelseinhämtningen skall styras av landets egna direkta behov eller om behovet endast behöver vara indirekt i syfte att skaffa ett för utbyte tillräckligt intressant och kvalitetsmässigt gott bytesmaterial. Ytterst väcks frågan om en överenskommelse mellan bytespartner om en specialisering eller arbetsfördelning inom en viss inhämtningssfär - geografiskt, tekniskt eller annan. Frågan aktualiseras inte minst i samband med det internationella säkerhetssamarbetet och har i dessa sammanhang för svensk del lett även till formaliserade överenskommelser i detta hänseende.

Utbytet av information om förhållanden i vår omvärld kan, enligt vad som har uttalats i olika sammanhang, i och för sig omfatta den militära underrättelsetjänstens samtliga delar. Det har emellertid därvid framhållits att underrättelseutbytet skall ske på bilateral basis. Det har betonats att "begränsningen till den bilaterala ramen är av särskild vikt". Vidare har det framhållits att underrättelseutbytet måste ske inom ramen för riktlinjer som försvarsministern har ansvaret för och som förankras i regeringen. (Se bl.a. bet. 1990/91:KU30 s. 309 och 317.)

Kommittén anser att denna avgränsning till bilateralt underrättelseutbyte är för snäv. Det gäller särskilt i det internationella säkerhetssamarbetet och på området för nya hot och risker. Avgränsningen framstår inte längre som hållbar och bör lämpligen hävas. Redan i dag finns också överenskommelser mellan Danmark, Norge och Sverige om underrättelsesamarbete i den internationella fredsstyrkan i Bosnien. Sverige bör vidare för framtiden ha en öppen hållning till ytterligare sådant samarbete på annan än bilateral bas.

Denna tredje princip får ses som självklar sedd från konstitutionell synpunkt. Svensk myndighet är till för att gagna svenskt intresse och inte något annat. Frågan om innebörden av vårt eget lands intresse, behov och prioriteringar har i det föregående även behandlats under den första och den andra grundprincipen. För kommittén framstår det även här som viktigt att understryka att en alltför snäv syn på innebörden av "vårt eget lands intresse" inte bör anläggas. Det ligger ett värde i sig med ett vidgat utbyte av underrättelseinformation mellan staterna. Här kan också ligga ett intresse av viss specialisering och fördelning av arbetsuppgifterna bl.a. på sätt som sker enligt de nyssnämnda överenskommelserna. Den här uttryckta principen bör inte tolkas som ett hinder mot sådana samverkansformer. Det bör dock erinras om att detta är frågor som närmast faller under den första grundprincipen, dvs. det är statsmakterna som i sådana här avseenden lägger fast intentionerna, inte underrättelseorganen själva.

Kommittén förslår att man här dels för in uttrycket "endast vårt lands säkerhetspolitiska intressen" för att ge ett vidgat utrymme för nya samarbetsformer och för att erhålla kongruens med den första och den andra grundprincipen, dels tar bort säkerhetstjänsten ur sammanhanget. Grundprincipen bör därmed lyda enligt följande.

Underrättelsetjänsten skall tjäna endast vårt lands säkerhetspolitiska intressen och får därmed inte bedriva verksamhet på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna.

6.5 Högsta statsledningens ansvar för utlandssamarbetet

I regleringsbrevet för totalförsvaret för år 1999 anges i denna del:

Utbyte av information med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är

att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att av oss lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen. I sammanhanget bör erinras om den begränsning i fråga om utlämnande av uppgifter som den svenska sekretesslagstiftningen innebär.

Principiella ställningstaganden rörande arten och omfattningen av underrättelseutbytet med utländska underrättelseorganisationer träffas av ÖB respektive chefen för FRA efter underrättelse till regeringen genom försvarsministern. Enligt de nyss redovisade grundprinciperna, som har ansetts bör gälla för underrättelseverksamheten, skall informationsutbytet ske inom ramen för riktlinjer, som försvarsministern har ansvaret för och som förankras i regeringen. Konstitutionsutskottet har tidigare, år 1991, särskilt fäst sig vid att frågor om underrättelsesamarbete *underställdes* (utskottets kurs.) regeringen (försvarsministern) och påpekat att beslut om underrättelseorganens samarbete eller underrättelseutbyte med andra länders underrättelseorgan inte fattas av regeringen vid regeringssammanträde utan skedde mer eller mindre informellt och enbart på försvarsministerns ansvar. Denna ordning för beslut om utlandssamarbetet stod enligt utskottet inte i överensstämmelse med huvudbestämmelserna i 7 kap. 3 § regeringsformen, som föreskriver att regeringsärenden skall avgöras av regeringen vid regeringssammanträde i ett kollektivt beslutsfattande. Utskottet erinrade också om bl.a. underrättelseskyldigheten i förhållandet till utrikesministern enligt 10 kap. 8 § regeringsformen. (Se bl.a. bet. 1990/91:KU30 s. 36 f.) Huvudregeln är alltså att ett regeringsärende, som berör Försvarsmakten eller totalförsvaret, skall avgöras i samma former som andra regeringsärenden. I det föregående, avsnitt 5, har redogjorts närmare för detta samt för den s.k. kommandomålslagen och dess tillämpningsområde.

Konstitutionsutskottet ställde sig i sitt nämnda uttalande bakom FUN:s synpunkter om att det bör övervägas att i formellt hänseende utforma riktlinjerna för internationellt utbyte av information inom underrättelseverksamheten på annat sätt. Riktlinjerna är emellertid i detta avseende nu oförändrade.

Det bör här först nämnas att det i 10 kap. regeringsformen finns bestämmelser om formerna för ingående av överenskommelser med annan stat eller mellanfolklig organisation (se för en översikt om detta bet. 1988/89:KU30 s. 19 ff.). Dessa bestämmelser anger bl.a. under vilka förutsättningar regeringen och efter dess uppdrag förvaltningsmyndighet får ingå för riket bindande överenskommelse eller ensidiga åtaganden. Sådana former av överenskommelser kan givetvis inte ingås formlost utan de fordrar formella beslut. Avtalen

kan vara hemliga. Det är regeringen som för svensk del fattat beslut om detta. Försvarsministern kan själv genom något eget beslut inte binda Sverige vid en sådan överenskommelse, än mindre kan en myndighet verksam på underrättelseområdet göra det.

Enligt regeringsformen är det dock möjligt för regeringen att uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse (10 kap. 3 § regeringsformen). Ett sådant bemyndigande kan avse en viss fråga eller ett visst slag av frågor. Exempel från underrättelseområdet på sådana överenskommelser är de nyss nämnda, som har ingåtts mellan Danmark, Norge och Sverige om underrättelsesamarbetet inom fredsstyrkan i Bosnien. Det ligger dock i sakens natur att utrymmet för att ge myndigheterna sådana bemyndiganden såvitt avser underrättelseområdet inte är alltför omfattande.

Den praxis som hittills tillämpats får enligt kommitténs bedömning anses ha utgått från att det i fråga om svensk underrättelseutbyte med annan stats underrättelsetjänst inte rör sig vare sig om bindande överenskommelser eller om ensidiga åtaganden från svensk sida. Det får i stället anses vara fråga om något annat än formella överenskommelser. Det kan exempelvis vara fråga om ett löpande utbyte av information tills vidare, vilket inte är bindande utan kan avbrytas av endera parten, när det ligger i respektive parts nationella intresse att göra så. Man skulle kunna uttrycka saken så att denna samarbetsform närmast kan sägas bygga på en ordning med ett utbyte under ömsesidig förståelse. Så länge svensk myndighet i ett utbyte med sådana begränsningar iakttar gällande svensk lag och inte mötts av erinringar av försvarsministern när denne underrättats om saken bör åtgärderna med detta synsätt kunna anses falla inom svensk underrättelsemyndighets befogenheter.

På vissa områden finns internationella överenskommelser som berör utrymmet för informationsutbyte. Men allmänt sett kan svensk myndighet ta emot information från annan stat och behandla den i enligt med svensk lag utan att detta behöver vara formellt överenskommet och särskilt författningsreglerat.

På motsvarande sätt är det sekretesslagen (1980:100) och personuppgiftslagen (1998:204) som reglerar i vilken utsträckning uppgifter får lämnas från svensk myndighet till utländsk myndighet. Personuppgiftslagens utformning medför här att det får antas att regeringen, med stöd av 2 § denna lag, avser att genom förordning meddela särskilda föreskrifter i denna fråga.

Utbyte av information blir med ett sådant synsätt i grunden att se främst som en tillämpningsfråga där myndigheterna själva lämnar ut uppgifter till annan stat under förutsättningarna enligt sekretesslagen

och andra författningar. Riksdagen och regeringen kommer därmed med sitt ansvar i författningsfrågor att lägga fast ramarna för ett sådant informationsutbyte. Regeringens roll kan dock på grund av personuppgiftslagen med dess vida tillämpningsområde förväntas komma att bli mera ingående än hittills när det gäller detta informationsutbyte.

Men även sett på detta vis får det här enligt kommittén mening rent faktiskt anses röra sig om ett område där det förekommer sådana betydelsefulla utlandskontakter som myndigheterna skall hålla utrikesministern underrättad om enligt bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen. Eftersom det här är fråga om försvarets myndigheter måste naturligtvis också försvarsministern, som hittills, informeras om det. Eftersom saken har en viktig anknytning till svensk säkerhetspolitik måste myndigheterna givetvis vara lyhörda för dessa statsråds synpunkter på saken. Det skulle här kunna sägas vara fråga om sådana informella kontakter där berörda statsråd i praktiken har en vetorätt. Sedan blir det dessa statsråds sak att hålla statsministern informellt orienterad i frågan. Sådan information går också till FUN som har till uppgift att ha insyn i verksamheten. Eftersom det med en sådan ordning inte förekommer några egentliga regeringsbeslut ges inte heller någon formell utgångspunkt för Konstitutionsutskottet att utöva sin kontrollmakt. Men detta utskott har ju tidigare i praktiken funnit anledning att uppmärksamma denna frågeställning och kan tänkas vid behov göra så även i framtiden. JO och JK kan också utöva kontroll över vad försvarsmyndigheterna i denna del är verksamma med.

Den erinran som i den fjärde grundprincipen har tagits in om den svenska sekretesslagstiftningen bör ses mot den här behandlade bakgrunden. Det är här bestämmelsen i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen som är av särskilt intresse. Någon på offentlighetsprincipen grundad rätt för utländsk myndighet att få ut handlingar från svenska myndigheter finns inte. Bestämmelsen i 1 kap. 3 § sekretesslagen möjliggör dock ett utlämnande av uppgifter till utländsk myndighet om det är möjligt vid en prövning enligt sekretesslagens regler och om det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten. Sekretesslagens reglering ger alltså uttryck för samma principiella inställning som försatsen i denna fjärde grundprincip. Det är kommitténs uppfattning att även det författningskomplex som utgörs av personuppgiftslagstiftningen har en betydelse i sammanhanget.

Kommittén har här velat ta upp till behandling det synsätt, som gällande praxis rörande formerna för informationsutbyte med andra länder synes utgå ifrån. Det är kommitténs uppfattning att de här

behandlade frågorna nu bör övervägas närmare. Detta är en fråga som närmast ankommer på regeringen. Kommittén menar för sin del att den fjärde grundprincipen får anses i huvudsak lämpligt utformad. Vi vill i sammanhanget dock påpeka att bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen medför att även utrikesministern kan behöva hållas informerad i frågor om underrättelsetjänstens utlands-samarbete. Detta följer dock redan av regeringsformens bestämmelse om saken och behöver inte upprepas här. Den fjärde grundprincipen bör nu kompletteras med en erinran även om vad som gäller på personuppgiftsområdet. Regeringen får i den delen förutsättas utfärda föreskrifter. Principen bör ges följande lydelse:

Utbyte av information med utländska underrättelse- och äkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen. I sammanhanget bör erinras om den begränsning i fråga om utlämnande av uppgifter som de svenska bestämmelserna om sekretess och personuppgifter kan innebära.

6.6 Allmänna slutsatser

Det är kommitténs uppfattning att grundprinciperna bör formuleras enligt våra förslag och att innebörden av dem bör förstås på det sätt vi nu angivit. Det innebär att de på några punkter bör ges ett något vidare tolkningsutrymme än vad som antagits under det tidigare rådande säkerhetspolitiska läget före det kalla krigets slut. Kommittén vill föreslå att riksdagen bereds möjlighet att ta del av regeringens ställningstagande i detta avseende. Detta torde, om regeringen finner det lämpligt, kunna ske i anslutning till att ett lagförslag om underrättelsetjänsten läggs fram för riksdagen, jfr avsnitt 12. Något behov av att i övrigt ändra formuleringarna av grundprinciperna som de numera uttrycks i regleringsbrevet för år 1999 för Försvarsmakten och FRA föreligger inte enligt kommitténs mening.

7 Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter

Den militära underrättelsetjänstens verksamhet i fred utgör grunden för hur tjänsten skall bedrivas i en kris eller krigssituation. Även i fredstid måste ett kunnande upprätthållas och inhämtningsmetoder och förutsättningarna för dessa vidmakthållas och utvecklas. Vi bedömer att det mot denna bakgrund inte finns utrymme för att nu begränsa underrättelsetjänstens resurser.

I frånvaro av ett invasionshot inom överskådlig tid aktualiseras frågan om underrättelsetjänstens framtida uppgifter. En av utgångspunkterna är härvid enligt vår mening att underrättelsetjänsten fortsättningsvis även i det kortare perspektivet skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvaret mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet. Underrättelsetjänsten måste därvid upprätthålla en tillräckligt hög grundberedskap för att ha förmåga att upptäcka, analysera och ge förvarning om de tänkbara hoten mot vårt land, såsom hot om väpnade angrepp i form av begränsade insatser med i första hand fjärrstridsmedel, avsiktliga intrång på vårt territorium samt kränkningar av territoriet.

Underrättelsetjänsten har vidare centrala uppgifter för att på medellång och lång sikt bidra med beslutsunderlag så att en anpassning av försvarsorganisationens beredskap och krigsduglighet kan genomföras. Detta kräver en kontinuerlig uppföljning från underrättelsetjänstens sida, bl.a. genom att inhämta och analysera uppgifter om stridskrafternas tillstånd och utveckling, som kan beröra vårt närområde. Underrättelsetjänsten har vidare den särskilda uppgiften att tillföra den säkerhetspolitiska analysen militärstrategiskt och militärtekniskt underlag. En sammanvägning av militär resp. politisk, ekonomisk och annan civil information måste ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut

på politisk nivå. Både den militära och civila underrättelsetjänsten kan här lämna viktiga bidrag.

Det vidgade säkerhetsbegreppet inrymmer annat än gängse militära hot. De s.k. nya hoten utgör ett brett spektrum av hot, risker och påfrestningar. Vidare är det viktigt att underrättelsetjänsten medverkar till kontrollen av efterlevnaden av internationella avtal om nedrustning, till rustningskontroll samt till arbetet mot spridning av massförstörelsevapen och utvecklingen av andra teknologiska hot. Underrättelsetjänsten skall dessutom inom ramen för uppdrag kunna stödja andra civila myndigheter med att samla in och verifiera uppgifter av betydelse om sådana hot som dessa har att motverka.

Underrättelsetjänsten skall stödja Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det gäller att kunna förutse konflikter samt bearbeta inhämtat material och delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden. Vidare krävs information som kan lämnas till insatsstyrkornas säkerhet och operationer när de befinner sig på platsen för dessa.

I fråga om alla de uppgifter som här har behandlats ser vi ett behov av att statsmakterna stärker samordningen av underrättelsetjänstens arbete till stöd för vårt lands försvar och för svensk säkerhetspolitik.

Det säkerhetspolitiska läget bildar utgångspunkten för denna beskrivning av underrättelsetjänstens uppgifter. Det innebär att nya uppgifter tillkommit samtidigt som det kunnat konstateras att vissa tidigare uppgifter minskat i betydelse eller ändrat karaktär. Inom underrättelsetjänsten har resurser kunnat omfördelas till nya uppgifter utan att de totala resurserna behövt öka. Vi föreslår att den samordningsfunktion, som vi rekommenderar statsmakterna att inrätta, bör ha som en uppgift att skapa ett underlag för bedömningen av fortsatt inriktning och fördelning av resurser.

7.1 Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter i en kris- eller krigssituation

Inledningsvis skall konstateras att den militära underrättelsetjänstens verksamhet i fred utgör grunden för hur tjänsten skall bedrivas i en kris- eller krigssituation. Sålunda utformas arbetssättet och rutinerna på

likartat sätt oberoende av omständigheterna. Den strategiska underrättelsetjänsten följer också i princip det mönster som gäller i fred.

För både regeringen och Försvarsmakten ökar behovet av underrättelser starkt i ett kris- eller krigsläge. Regeringens behov omfattar inte endast strategiska underrättelser om relevanta parter agerande på stor bredd, djup och i så nära realtid som möjligt. Även operativa och taktiska underrättelser blir i denna situation av vitalt intresse för att kunna bedöma hur händelseutvecklingen kan komma att beröra vårt land. Stora krav måste ställas på snabb och effektiv presentation av underrättelseunderlaget för närmast berörda inom regeringen och Regeringskansliet.

I en kris- eller krigssituation får den militära underrättelsetjänsten en avsevärt större omfattning än i fredstid. Det gäller i högsta grad den operativa och taktiska underrättelsetjänsten. I krigsorganisationen förstärks bl.a. de enskilda förbandens underrättelsefunktioner genom spaningsenheter m.m. Tempot och belastningen blir också väsentligt större.

Underrättelseverksamheten i en kris- eller krigssituation är reglerad särskilt. Rent organisatoriskt ändras underrättelsetjänsten i hög grad i en sådan situation. Det kan nämnas att t.ex. den tekniska underrättelsetjänsten, som bedrivs vid FMV överförs till Högkvarteret, och att bearbetningen av underrättelsematerial delegeras i största möjliga utsträckning i första hand till militärbefälhavare, fördelningsschefer och försvarsområdesbefälhavare.

I krig har underrättelsetjänsten, förutom att lämna statsmakterna underlag för beslut, såsom en omedelbar uppgift att med information stödja krigsmaktens ansträngningar för att försvara landet och bidra med underlag för beslut om militära operationer. I ett sådant läge krävs det bl.a. att underrättelsetjänsten kan tillhandahålla så detaljerade upplysningar som möjligt om fiendens stridskraftsresurser och utrustning i form av antal flygplan, fartyg, stridsvagnar och andra vapen samt om dennes organisation, taktik och intentioner. Frågan är i vilken utsträckning denna underrättelsetjänstens förmåga behöver upprätthållas även i fredstid för att av beredskapsskäl bevara erforderlig kompetens och kunskap.

Om risken för krig minskar skulle det kunna synas motiverat att även minska anslagen till underrättelseorganen och t.o.m. lägga ner en viss del av verksamheten. Om verksamheten skulle krympas för mycket kan det emellertid bli svårt eller till och med omöjligt att i en krissituation ta upp denna. Ett kunnande måste upprätthållas och inhämtningsmetoder och förutsättningarna för dessa måste vidmakthållas och utvecklas. Det krävs även att kontinuitet upprätthålls i verksamheten. Inte minst måste utvecklingen och kunnandet vid

signalspaning och annan teknisk inhämtning utvecklas, följas upp och testas mot bakgrund av en eventuell krigssituation och inför en krissituation. Nödvändigheten av att i första hand förmågan till inhämtning av information, men även förmågan till bearbetning och analys, upprätthålls och utvecklas även i fredstid och i ett lugnare omvärldsläge gör att målen för underrättelsetjänsten även i fredstid måste sättas högt. Förutsättningar för att i någon nämnvärd utsträckning öka anslagen för underrättelseverksamheten finns i dagsläget inte. Behövliga förändringar får ske inom ramen för verksamheten och frågan får fortlöpande prövas.

Kommittén har tidigare angivit att utredningsarbetet inte har inriktats närmare på den militära underrättelsetjänstens operativa och taktiska nivåer. Kommittén inskränker sig därför till att här referera vissa av de synpunkter på frågan, som Försvarsmakten har redovisat i sin tidigare omnämnda perspektivplanering, Försvarsmaktsidé 2020, Rapport 2.

Försvarsmakten har i fråga om underrättelsefunktionen bl.a. pekat på att som stöd för att erhålla en omvärldsuppfattning, kommer i framtiden att krävas system för strategisk, operativ och taktisk signalspaning och satellitspaning. Systemen, som stöd för operativ och taktisk spaning kan bl.a. utgöras av obemannade farkoster, mark-, sjö- och luftburna övervakningssystem samt utnyttjande av specialförband. Vissa tekniska system som är väsentliga i framtidsperspektivet är satelliter, långgräckviddiga radarsystem, system för undervattensspaning och andra sensorer inom bl.a. signalspanings- och seismiska områden samt lednings- och sambandssystem för utbyte av information mellan undervattenssensorer, ledningsplatser och skjutande enheter.

Försvarsmakten har vidare i perspektivplaneringen framhållit att ett allt högre operativt tempo och en ökad komplexitet när det gäller att leda militära operationer, fredsfrämjande insatser och olika typer av hjälpinsatser till stöd för samhället för underrättelsetjänstens del innebär behov av tillgång till informationskällor och data i eller mycket nära realtid. För att bearbetning och analys inte skall komma i efterhand måste dessa moment enligt Försvarsmakten kunna ske snabbt. Försvarsmakten framhåller att omvärldsförändringar, internationella operationer i olika koalitioner, varierande konfliktnivåer och förändrade uppgifter gör att det operativa uppträdandet måste vara flexibelt och att detta även gäller inom underrättelsefunktionen, där en alltmer "icke traditionell" miljö kommer att ställa andra och troligtvis högre krav.

Enligt Försvarsmakten ställer framtiden ökade krav på att underrättelsefunktionen effektivare skall stödja stridsledningsfunktionen. Underrättelsefunktionen skall också bidra till ökad överlägsenhet i operationsområdet, informationsöverlägsenhet och möjlighet till flexibelt operativt uppträdande. Framtida underrättelsesystem måste enligt

Försvarmakten vara kunskapsbaserade och inriktade mot att kunna förutsäga händelser i syfte att ge beslutsfattare en bättre förståelse för aktuellt operationsområde.

Vad Försvarmakten påpekat i perspektivplaneringen är självfallet resurskrävande och det måste klarläggas på vilken nivå organisationen bör hållas av beredskapsskäl för att bevara tillräcklig kompetens och kunskap inom denna. Det är i första hand en uppgift för Försvarmakten att överväga vilken materielanskaffning, som bör göras för att förse underrättelsetjänsten med ändamålsenliga inhämtningsmedel. I andra hand blir det en uppgift för en av Underrättelsekommittén föreslagen samordningsfunktion i Regeringskansliet att överväga vilka inhämtningsmetoder som kan vara lämpliga (se avsnitt 9).

I detta sammanhang kan påpekas att även Sveriges alliansfrihet ställer större krav på en aktiv underrättelsetjänst och dess förmåga att även i fredstid bibehålla en relativt hög kompetens inför ett krisläge. I och för sig upprätthåller Sverige, liksom de flesta andra länder, på bilateral basis ett utbyte med underrättelsetjänster i främmande länder. Det innebär emellertid inte att avkall kan göras på kravet på hög kompetens och förmåga hos den svenska underrättelsetjänsten. Underrättelseutbytet kräver att information av värde också kan lämnas.

7.2 Underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter i fred

7.2.1 Underrättelsetjänstens grundläggande uppgifter

I fredstid är det en primär uppgift för underrättelsetjänsten att på grundval av i första hand militära och politiska indikationer, i tid kunna ge statsmakterna och försvarsledningen förvarning om krigshot. Förvarningen skall vara så väl underbyggd, att den kan utgöra underlag för säkerhets- och militärpolitiskt grundade beslut om säkerhetsåtgärder. Behovet av en så tidig förvarning som möjligt för att anpassa försvarsberedskapen har understrukits av att det svenska

försvaret i huvudsak är ett värnpliktsförsvaret. Avsikten är också att det skall förbli så (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 46). Det har framhållits att ett värnpliktsförsvaret som vårt ställer höga krav på tid för mobilisering och stridsberedskap.

Fram till det kalla krigets slut har den militära underrättelsefunktionen varit huvudsakligen inriktad på att förvarna om eventuella direkta angreppsförberedelser mot landet. Den militära underrättelsetjänstens uppgifter har därvid varit koncentrerade till att i ett kort-siktigt perspektiv och med utgångspunkt i en presumtiv angripares aktuella militära förmåga och beredskapsåtgärder bedöma, om en militärt hotfull situation uppstod och om det förelåg militära förutsättningar för ett anfall. Till grund för en bedömning av om en sådan säkerhetspolitiskt hotande situation hade inträtt, som kunde ge anledning till mobilisering eller beredskapshöjande åtgärder, krävdes härutöver en sammanvägning med den förvarning, som kunde erhållas genom olika politiska indikationer, som fångades upp främst genom utrikesförvaltningen och för vilka UD hade ansvar.

Sålunda har den s.k. förvarningsfunktionen varit en prioriterad uppgift för den militära underrättelsetjänsten och då främst för de organ, FRA och KSI, som har haft till uppgift att hämta in underrättelser med särskilda medel (se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 87).

Det är Försvarsmaktens fundamentala uppgift att i fred förbereda för att i krig eller i en krissituation försvara landet mot väpnade angrepp. Det är därvid underrättelsetjänstens sak att med olika medel samla in uppgifter och bedöma företeelser, som kan vara indikationer på att landet kan komma att utsättas för sådana angrepp, och utgöra "larmklocka" för stats- och försvarsledningen. Underrättelseorganen uppfattar också förvarnings- eller "larmklockefunktionen" som en huvuduppgift. Behovet av en mer aktiv och väl underbyggd förvarningsfunktion bedöms även öka främst med hänsyn till en teknisk utveckling, som kan medföra att angrepp kan genomföras mer överraskande.

Prioriteringen av den militära förvarningsförmågan är en fråga om den inriktning, som statsmakterna och Försvarsmakten anser att underrättelseorganen bör ges mot bakgrund av en sammanvägning av olika säkerhetspolitiska argument. Trots den förändrade militära hotbilden och den, enligt vad som är en allmän säkerhetspolitisk uppfattning, minskade risken för militära angrepp mot landet, består den militära underrättelsetjänstens grundläggande inriktning mot förvarning om angreppsförberedelser. Den militära underrättelsetjänsten har också såväl volym- som resursmässigt, varit relativt oförändrad sedan det kalla krigets slut och det därmed förändrade hotbildsläget. I frånvaron av ett invasionshot inom överskådlig tid

aktualiseras frågan om en omprövning av verksamheten mot bakgrund av den nuvarande prioriteringen av förvarningsfunktionen och uppfattningen om att denna alltså är ett "tungt grunduppdrag" för inhämtningsorganen.

I detta sammanhang kan påpekas att om en situation utvecklas som innebär att ett angrepp mot landet aktualiseras bör denna enligt den allmänna meningen också ha föregåtts av en "betydande politisk förvarning". (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 41 och bet. 1996/97:FöU1 s. 37.) Innan ett hot om väpnat angrepp och i synnerhet ett invasionshot växer upp bedöms det att det först inträder en försämring av det säkerhetspolitiska läget, som kommer att vara iakttagbart såväl i form av politiska som militära förändringar av stor omfattning. Det är fråga om en säkerhetspolitisk förvarning, som det i första hand ankommer på UD att ha sin uppmärksamhet på. Givetvis skall även den militära underrättelsetjänsten lämna sitt bidrag som underlag för bedömningen av om en upprustning har inletts.

Ett frigörande och en omfördelning av den militära underrättelsetjänstens resurser från en kortsiktigt inriktad underrättelsefunktion bör fortlöpande prövas, även om beredskap och kunnande måste upprätthållas och även utvecklas på området med tanke på eventuellt förändrade hotbildslägen. En samordningsfunktion inom Regeringskansliet skulle här ha en viktig uppgift.

I prop. 1998/99:74 behandlar regeringen (s. 62 ff. och 101 ff.) frågor om det militära försvarets operativa förmåga och beredskap. Regeringen redogör för behovet av förändring. Detta berör i hög grad underrättelsetjänsten.

I propositionen framhåller regeringen (s. 102), som redan har berörts, att ett invasionsföretag, som syftar till ockupation av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Ett invasionsföretag ter sig därmed enligt regeringen än mer avlägset än det gjorde inför 1996 års försvarsbeslut. Väpnade angrepp främst genom luften eller genom sabotageinsatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt regeringens bedömning alltså möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge.

Underrättelsetjänsten kommer sålunda enligt Underrättelsekommitténs mening att även i framtiden ha viktiga uppgifter både när det gäller begränsade väpnade angrepp och incidentberedskap. Detta är inte några egentliga nya uppgifter, men de blir tydligare när invasionshotet inte längre har samma aktualitet.

I detta sammanhang kan erinras om att regeringen i prop. 1998/99:74 har framhållit (s. 102 f.) att förmågan att möta angrepp

också måste kunna anpassas efter det säkerhetspolitiska läget genom variationer i beredskap och förmåga att omforma Försvarsmakten med hänsyn till de militära hot som kan uppkomma.

I frånvaro av ett invasionshot inom överskådlig tid aktualiseras frågan om underrättelsetjänstens framtida uppgifter. En av utgångspunkterna är härvid enligt vår mening att underrättelsetjänsten fortsättningsvis även i det kortare perspektivet skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvaret mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet. Underrättelsetjänsten måste därvid upprätthålla en tillräcklig hög grundberedskap för att ha förmåga att upptäcka och analysera de tänkbara hoten mot vårt land, såsom hot om väpnade angrepp i form av begränsade insatser med i första hand fjärrstridsmedel, avsiktliga intrång på vårt territorium samt kränkningar mot territoriet.

Underrättelsetjänsten kommer alltså att alltjämt ha en central roll för att upptäcka och rapportera om uppkomsten av de militära hot, som beskrivs i den nyssnämnda propositionen.

Inom underrättelseorganen har, inte minst under det senaste året, vissa åtgärder vidtagits för att inrikta verksamheten från traditionell militär förvarning mot en bredare och mer långsiktigt syftande inhämtning och säkerhetspolitisk analys. Det har motiverats i första hand med att underrättelsetjänsten har att ge förvarning mot bakgrund av försvarets resursmässiga anpassning enligt den s.k. anpassningsdoktrinen och att ta sig an underrättelsefrågor som berör s.k. nya hot. Frågan om underrättelsetjänstens uppgifter i dessa sammanhang berörs närmare i följande avsnitt.

7.2.2 Anpassningsprincipens konsekvenser för underrättelsetjänsten

Tanken bakom den s.k. anpassningsprincipen har enligt 1995 och 1996 års försvarsbeslut varit att totalförsvarets omedelbara militära och civila beredskap och krigsduglighet kan begränsas mot bakgrund av det nya säkerhetspolitiska läget. I prop. 1998/99:74 har bedömningen utvecklats närmare såsom har redovisats ovan under avsnitt 4. Förutsättningar har enligt dessa bedömningar ansetts föreligga för att varsebli och värdera hotfulla förändringar i den säkerhetspolitiska omvärldssituationen och att på så sätt få underlag för att i tid fatta beslut om beredskapshöjning och erforderliga förstärkningar av försvaret. Därmed skall även kostnaderna för att eljest

ständigt upprätthålla en fullt intakt försvarsorganisation kunna reduceras. (Se bl.a. prop.1995/96:12 s. 59 och 63 samt bet.1995/96:FöU1 s. 30 ff.)

Enligt de senaste årens försvarsbeslut är, såsom tidigare har framhållits, totalförsvarets möjligheter till anpassning en central fråga för försvarspolitiken och anpassningsmöjligheterna skall enligt försvarsbesluten vara styrande för försvarets planering och framtida utformning i såväl ett kortare som i ett längre perspektiv. I prop. 1997/98:84 har detta uttryckts på det sättet att de övergripande målen för Försvarsmaktens beredskap är följande (s.13):

Försvarsmaktens beredskap skall medge att utvalda delar av organisationen inom ett år efter beslut har uppnått full krigsduglighet. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

Anpassningsprocessen ställer, såsom har framhållits i försvarsbesluten, krav på att förmåga finns att upptäcka relevanta förändringar i omvärldsutvecklingen och att på rätt sätt tolka innebörden och betydelsen av dessa. Vidare krävs förmåga att kunna klargöra för beslutsfattarna i vad mån förändringarna bör föranleda åtgärder i form av en höjning eller annan förändring av den militära och civila beredskapen och krigsdugligheten. Anpassningsåtgärderna utlöses därefter genom politiska beslut på högsta nivå, varefter det ankommer på Försvarsmakten att utveckla eller förändra den militära anpassningsförmågan, liksom det ankommer på vederbörande civila myndigheter att anpassa totalförsvaret i övrigt.

Som redan har framgått ovan under avsnitt 4.3 förutsätts det enligt försvarsbesluten att underrättelsetjänsten tidigt skall kunna identifiera och redovisa eller ge förvarning om sådana förändringar i omvärldsläget att detta kan ligga till grund för ett politiskt beslut om totalförsvarets anpassning. I ett kortare perspektiv har underrättelsetjänsten därvid att bidra med beslutsunderlag så att en anpassning av försvarsorganisationens beredskap och krigsduglighet kan genomföras eller återtas inom ett år. Detta kräver i sig en kontinuerlig uppföljning av omvärldsutvecklingen från underrättelsetjänstens sida, bl.a. genom att inhämtning och analys av uppgifter om stridskrafternas tillstånd och utveckling främst inom vårt närområde. Enligt underrättelsekommittén ställer detta höga krav på tjänsten.

Därutöver har underrättelsetjänsten att förvarna om sådana förändringar i omvärldsläget, som med tanke på försvarets tillväxt och ominriktning, bör föranleda beslut om anpassning i ett längre tidsperspektiv dvs. hur förmågan inom totalförsvaret långsiktigt kan utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov. Underrättelsetjänsten har således enligt försvarsbesluten att bevaka

sådana förändringar i omvärldssituationen, som är indikationer på en uppväxande hotsituation och som kan ge anledning till att en anpassning av totalförsvaret mer långsiktigt bör inledas. Någon närmare precisering av vad bevakningen skall inriktas på har inte gjorts. I förarbetena till försvarsbesluten har det endast rent allmänt hänvisats till att "den säkerhetspolitiskt och militärt inriktade underrättelsetjänsten" skall lägga särskild vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för Sveriges säkerhet (se prop. 1995/96:12 s. 63). Sålunda ställer också Försvarsmaktens långsiktiga anpassning höga krav på vår underrättelseförmåga inte minst när det gäller långsiktig analys.

Försök att närmare fastställa vilka förändringar i den säkerhetspolitiska utvecklingsbilden, som kan bedömas som mer väsentliga än andra och som underrättelsetjänstens information bör inriktas mot, har visat sig möta betydande svårigheter. I den förhållandevis ingående och intensiva debatten, som har förts om anpassningsproblematiken, framstår den säkerhetspolitiska hotbilden som mycket vid och förknippad med en mängd osäkra faktorer av allmän säkerhetspolitisk art. (Se bl.a. ÖB:s Försvarsmaktsplan 98 s. 55 ff.) Här till kommer att det säkerhetspolitiska skeendet, såsom det framställs, ofta är synnerligen komplext och glidande med knappt märkbara förändringar. Regeringen har i prop. 1998/99:74 s. 63 pekat på svårigheter att upptäcka och tolka olika indikationer, som kan föranleda anpassningsåtgärder. Enligt propositionen har försvarssektorn för sin omvärldsbedömning, i motsats till andra samhällssektorer, inte heller tillgång till återkoppling från en pågående operativ verksamhet, dvs. i försvarets fall krig. Detta medför enligt propositionen att omvärldsanalyserna med nödvändighet blir mer spekulativa.

Det sagda väcker frågor bl.a. om vilket eller vilka organ, som lämpligen bör bära ansvar för inriktningen av underrättelsetjänstens inhämtningsfunktion i anpassningsprocessen. Förutsättningarna för ett bearbetande organ att åstadkomma en tillräckligt kvalificerad och heltäckande säkerhetspolitisk analys att läggas till grund för ett anpassningsbeslut i ett i allmänhet mer sammansatt och svårbedömbart säkerhetspolitiskt läge måste också tillgodoses. Under alla förhållanden ställs det stora krav på en bred säkerhetspolitisk analysförmåga för att en sådan grund skall skapas. Det anses emellertid ofrånkomligt att anpassningsbeslut ändå måste komma att fattas under betydande osäkerhet och leda till åtgärder, som i efterhand i flera fall kan komma att bedömas som onödiga. Regeringen resp. Försvarsberedningen har påpekat att detta är ett nödvändigt politiskt

risktagande. (Se bl.a. prop. 1998/99:74 s. 64 resp. Ds 1999:2 avsnitt 7.2.3.) Även detta ställer enligt Underrättelseekommitténs mening särskilda krav på en funktion, som i den politiska beslutsprocessen dels kan ge inriktning till underrättelseorganen, dels i möjligaste mån kan klargöra olika handlingsalternativ för beslutsfattarna mot bakgrund av ett samlat underrättelseunderlag.

I dessa sammanhang måste även beaktas att den s.k. anpassningsdoktrinen bygger inte bara på insatser inom underrättelseområdet, utan även på forskningens bidrag för att säkerställa att ett beslutsunderlag finns tillgängligt. Sålunda har det i de nämnda försvarsbesluten betonats att bl.a. försvarsforskningen har att följa, analysera och söka förutse den säkerhetspolitiska och militära utvecklingen. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 63 och prop. 1996/97:4 s. 65.) Den säkerhetspolitiska bedömning, som krävs i anpassningsprocessen, måste grundas på forskning inom ett brett fält och innefatta bl.a. politisk -, militär -, ekonomisk - och samhällsvetenskaplig forskning samt freds- eller konfliktforskning. Även miljöforskning kan ha betydelse i dessa sammanhang. Fråga uppkommer således om att anlita, förutom forskningsinriktade myndigheter såsom bl.a. FOA och FMV, även universitet och andra forskningsinstitut samt att väga samman forskningsresultaten med underrättelsematerialet. Detta sker också i stor utsträckning i andra länder för att klarlägga den säkerhetspolitiska utvecklingen och skapa en grund för politiska beslut, när det gäller planeringen av försvaret.

Mot bakgrund av att de militära förutsättningarna för ett invasionshot mot landet inte bedöms föreligga inom de närmaste tio åren framstår, som redan har nämnts, underrättelsebehoven avseende indikatorer på främmande militär förmåga eller beredskap såsom mindre framträdande i den långsiktiga säkerhetspolitiska analysen. (Se prop. 1998/99:74 s. 63) I vart fall måste kraven på den detaljuppföljning, som kännetecknar traditionell militär underrättelseverksamhet under det nu överblickbara skedet anses som mindre, även om vissa nyckelfaktorer måste följas upp. Underrättelsebehoven inriktas i stället på indikationer på att i första hand politiska hållningar, den ekonomiska utvecklingen och samhällsutvecklingen i stort i omvärlden förändras. En varierad mångfald av underrättelseinformation framstår därvid som viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av indikationer, som bör föranleda ett anpassningsbeslut. Det är dock alltså viktigt att här följa upp sådana militära indikationer, som kan peka mot utvecklingen av nya vapensystem etc.

Regeringen har i prop. 1998/99:74 framhållit (s. 65) att anpassningsförmågan skall förbättras. Det skall enligt propositionen bl.a. ske genom att underrättelsetjänsten förbättras för att tidigt lämna

relevant underlag för anpassningsbeslut. I propositionen har det i dessa sammanhang pekats på att osäkerheten om vår framtida säkerhetspolitiska miljö ställer nya krav på underrättelsetjänsten. Det är också Underrättelseekommitténs uppfattning att anpassningsprincipen ställer ökade krav på underrättelsefunktionen och att underrättelsetjänstens resurser och organisation för detta ändamål måste stärkas.

Det nu sagda innebär en inriktning av underrättelseverksamheten mot delvis nya ämnesområden inom vilka indikationer av betydelse för den säkerhetspolitiska bedömningen kan förekomma. Som exempel i dessa sammanhang kan nämnas förutom politiska hållningar, den ekonomiska situationen och sociala eller samhälleliga förhållanden bl.a. den demografiska utvecklingen, religiösa rörelser, miljöförändringar m.fl. företeelser, som även kan innefatta s.k. nya hot och mot vilka totalförsvarsresurser eljest skall kunna användas mot bakgrund av en allmänt vidgad säkerhetssyn.

Tyngdpunkten i underrättelseinhämtningen och förmågan till analys när det gäller anpassningsprocessen i ett längre perspektiv synes således, med bortseende från forskningens roll i sammanhanget, under den närmaste framtiden ligga på förhållanden, som knyter an mindre till den militära underrättelsetjänstens traditionella uppgifter och mer till en civilt inriktad underrättelsefunktion. En sådan bör bl.a. ta sikte på att klarlägga de politiska ambitionerna hos en presumtiv fiende. En ökad vikt läggs sålunda numera i den militära underrättelsetjänsten bl.a. på information om och analys av den allmänpolitiska, ekonomiska och sociala utvecklingen och strukturen i omvärlden. Det är dock områden, som i första hand utrikesförvaltningen har ansvar för, men information av underrättelsekaraktär kan finnas - förutom inom den militära underrättelsetjänsten - även hos andra civila myndigheter t.ex. i fråga om s.k. nya hot. En sammanvägning av militär respektive politisk, ekonomisk och annan civil information måste emellertid alltid ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut på politisk nivå. Här finns viktiga uppgifter för både militär och civil underrättelsetjänst.

Frågan är mot nu angiven bakgrund om den militära underrättelsetjänsten bör skaffa sig närmare kompetens och kapacitet även för en bredare säkerhetspolitisk inhämtning och analys, som finns också inom bl.a. utrikesförvaltningen. En bättre samordning av funktionerna kan och bör utvecklas. Kommittén anser att den militära underrättelsetjänsten bör koncentrera sig på de militärstrategiska aspekterna på säkerhetspolitiken. En annan sak är den roll, som den militära underrättelsetjänsten kan ha i samband med åtgärder inom

försvaret, sedan ett anpassningsbeslut har fattats på politisk nivå. Det kan då sägas vara fråga om en mer militär och militärteknisk fas av anpassningsprocessen med inriktning på faktorer som påverkar militär förmåga som bl.a. stridskrafter, militär industriell kapacitet och teknikutveckling m.m. Underrättelsefunktionen har då i den delen en mer traditionell militär karaktär och är inriktad mot militära förhållanden. För att vidmakthålla funktionens förmåga fordras löpande insatser även före ett anpassningsbeslut.

För närvarande saknas en struktur för att samordna den i och för sig goda utrikes- respektive försvarspolitiska analyskompetens, som finns på olika håll hos militära och civila myndigheter för att skapa den sammanhållna säkerhetspolitiska bedömningsgrund, som krävs bl.a. i anpassningsprocessen. Betydelsen av en samordningsfunktion accentueras av den roll, som forskningen kan väntas få i processen. Som redan har nämnts har regeringen i samband med 1995 och 1996 års försvarsbeslut förklarat att den avser att utveckla och förstärka Regeringskansliets förmåga att analysera och bereda frågor med anknytning till omvärldsutvecklingen och en anpassning av försvaret på kort och lång sikt. Det framhölls att "behov fanns av att skapa organisatoriska former för analys och värdering på hög politisk nivå". (Se prop. 1995/96:12 s. 64 och 1996/97:4 s. 64 och 66.) Härigenom skulle problemet med att åstadkomma en god samordning i dessa avseenden kunna få en lösning.

En koordinerande funktion behövs emellertid även för en samordnad planering och inriktning redan när det gäller informationsinhämtningen. Bl.a. de särskilda krav som anpassningsprocessen ställer i fråga om förmåga att i ett komplext skeende och ett vitt spektrum av utvecklingstendenser upptäcka relevanta förändringar i omvärldssituationen aktualiserar detta. Även forskningens betydelse i kombination med underrättelsefunktionen torde göra det nödvändigt att samordna underrättelseinhämtningen med inriktningen av olika forskningsprojekt eller uppgifter.

7.2.3 Det vidgade säkerhetsbegreppets (s.k. nya hot) konsekvenser för underrättelsetjänsten

1995 och 1996 års försvarsbeslut om totalförsvaret i förnyelse innebär att säkerhetspolitiken ges en ny inriktning och att verksamheten inom ramen för totalförsvaret inte enbart skall bemöta gängse militära hot. I försvarsbesluten framhålls att den nya säkerhetspolitiska situationen har medfört att man inom totalförsvarets ram i fortsätt-

ningen skall utgå från en vidgad säkerhetssyn och bemöta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar, s.k. nya hot. En helhetssyn skall prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig (se prop. 1995/96:12 s. 48 f.). Det är fråga om nya hot, som inte kan sägas utgöra en direkt fara för vår suveränitet, vårt självbestämmande eller vår territoriella integritet, men som kan utvecklas mot att beröra hela samhällsstrukturen. Det är företeelser, som till karaktär och definitionsmässigt har ett icke-militärt ursprung, men där ett ingripande kan ske inom ramen för totalförsvaret, som består av både militär och civil verksamhet. Konsekvenserna kan också ytterst bli att militär förmåga kan erfordras eller utnyttjas för att skydda samhället och nationella intressen. (Jfr Försvarsmaktsidé 2020, Rapport 2, s. 49.) Som har berörts tidigare (se avsnitt 4.2.1) har Försvarsberedningen framhållit att det är nödvändigt att totalförsvaret utvecklar sin förmåga att möta de nya hoten (se bl.a. Ds 1999:2 s. 88).

I försvarsbesluten anges såsom gemensamt för de nya hoten, att det är fråga om att en "händelse, företeelse eller något förhållande påverkar det internationella samfundet, vår nation, landets befolkning, viktiga samhällsfunktioner eller vår livsmiljö på ett oacceptabelt sätt". Det kan, såsom har angivits ovan i avsnitt 3.2.3, gälla hot i form av bl.a. ekonomiska kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, nationalism (extremism), etniska och religiösa konflikter, gränsöverskridande brottslighet och terrorism, samt flykting- eller migrationsproblem. Uppgiften att medverka till kontrollen av efterlevnaden av internationella avtal om nedrustning, till rustningskontroll samt mot spridning av massförstörelsevapen och utvecklingen av andra teknologiska hot är särskilt viktiga i underrättelsetjänsten. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 30 f. och 45 ff.) Det har särskilt pekats på det postindustriella samhällets ökande sårbarhet genom specialisering och komplexa beroenden. Inte minst den s.k. IT-revolutionen, som innebär att allt fler funktioner bygger på informationsteknologi, medför att hot mot tele- och datorsystem kan få förödande konsekvenser för infrastruktur och ekonomisystem, försörjningssystem m.m. Vidare har det hänvisats till potentiella mycket allvarliga miljöproblem framför allt i vårt närområde till följd av förekomsten av och bristande kontroll över kärnkraftsverksamhet och kärnavfallsantering.

Det vidgade säkerhetsbegreppet väcker frågor om och i vad mån det ankommer på den militära underrättelsetjänsten att ta sig an icke militärt anknutna säkerhetsproblem i form av nya hot. Sålunda har det i försvarsbesluten hänvisats till att säkerhetspolitiken skall bedrivas och totalförsvaret utformas med en helhetssyn på hanteringen

av sådana hot. Andra frågor är vilket ansvar, som olika civila myndigheter har för att motverka olika nya hot inom ramen för totalförsvaret och vilken roll, som den militära underrättelsetjänsten har att eller kan spela i dessa sammanhang.

De nya hoten har inte bedömts utgöra någon direkt fara för landets säkerhet och de skall inte heller primärt bemötas med militära insatser. Åtgärder i fredstid mot de nya hoten faller inte heller begreppsmässigt under "totalförsvaret". Sålunda föreskrivs i 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap att totalförsvaret är verksamhet, som behövs för att förbereda landet för krig. I förarbetena till lagen (se prop. 1996/97:4 s. 297) anges vidare att totalförsvarsverksamheten utgörs av sådana åtgärder, som utöver den ordinarie verksamheten behövs just för att förbereda samhället för krigsförhållanden.

Ansvar i fredstid för åtgärder mot de nya hoten får bl.a. mot nu angiven bakgrund anses ligga på de civila statliga och kommunala myndigheter, som normalt har att bära ansvar för åtgärder inom respektive verksamhetsområde.

En allmän bärande grundprincip i svensk förvaltning är också att myndigheter behåller sitt ansvar för sitt verksamhetsområde även i allvarliga kriser. Detta bör också gälla hanteringen av de nya hoten, som eljest omfattas av den nyss berörda helhetssynen på totalförsvaret. Således bör de i fred verksamhetsansvariga myndigheterna även vara ansvariga för att motverka de nya hoten i krig. Däremot kan totalförsvarsresurser ställas till civila myndigheters förfogande i deras myndighetsutövning. (Se bl.a. prop. 1995/96 s. 50 f. och bet. 1995/96:FöU1 s. 25, jfr även prop. 1998/99:74 s.46.)

Det är regeringens uppgift att klargöra ansvarsförhållandena för olika slag av åtgärder, som totalförsvarsverksamheten skall ta sig an med utgångspunkt i en vidgad säkerhetssyn och ett vidgat säkerhetsbegrepp. Regeringen har också i regleringsbrevet för budgetåret 1998 beslutat om övergripande mål, verksamhetsmål och återrapporteringskrav för de myndigheter, som identifieras som huvudansvariga, när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. (Jfr bl.a. bet.1997/98:FöU1 s. 108.) Enligt regleringsbrevet har sålunda t.ex. Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion och SRV att svara för olika ekologiska frågor i samband med nedfall av radioaktiva ämnen. Post- och telestyrelsen svarar för skydd av telekommunikationer. Statens invandrarverk svarar för flykting- och migrationsfrågor. RPS och SÄPO svarar enligt regleringsbrevet och särskilda regler för bekämpningen av terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet. SÄPO har t.ex.

en särskild samordnande roll när det gäller proliferation. Ansvarsfrågor har också berörts i regeringens skrivelse 1998/99:33.

Varje ansvarig myndighet har med nu angivna utgångspunkter att följa och analysera nya hot som faller inom ramen för det egna verksamhetsområdet. Ett flertal myndigheter ställer också samman, som framgått ovan under avsnitt 2.4.4, särskilda rapporter med omvärlds- och hotbilda-bedomningar. Myndigheten bär också ansvar för att erforderlig information hämtas in. I den mån civila myndigheter och organ saknar egen kapacitet bl.a. för underrättelseinhämtning bör underrättelsetjänsten kunna bistå t.ex. med att samla in eller verifiera uppgifter. Syftet med insatser av försvarsresurser är för övrigt alltid att i extraordinära lägen bistå det normala fredssamhället att hantera hot och risker (se bl. a. Ds 1999:2 s. 96 f.). Enligt 2 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap skall också alla de resurser, som finns för totalförsvarsverksamhet, såvitt det är möjligt och ändamålsenligt kunna utnyttjas av ansvarig myndighet för att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred (se prop. 1996/97:4 s. 297 f.).

MUST och FRA och även andra underrättelseorgan bör således inom ramen för uppdrag kunna stödja andra myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall, t.ex. på grund av att man besitter viss teknisk utrustning eller har särskilda resurser. Sålunda kan t.ex. MUST bistå med underrättelser om etniska och religiösa konflikter. MUST kan vidare medverka med information, när det gäller hanteringen av ekologiska hot t.ex. i samband med bristande kärnkraftssäkerhet. Samarbete pågår också från MUST:s och FRA:s sida med RPS och SÄPO bl.a. beträffande spridning av massförstörelsevapen, extremism och terrorism samt internationell kriminalitet. MUST och FRA samarbetar även med ansvariga myndigheter i fråga om migrationsrörelser samt hot mot tele- och datorsystem. Här kan också erinras om att det material som den svenska underrättelsetjänsten får del av genom samarbete med andra länders underrättelsetjänster och som skall gälla vårt lands egna behov också kan nyttiggöras till stöd för arbetet att motverka nya hot mot vårt samhälle. Om de militära underrättelseorganen i sin verksamhet i övrigt får information, som kan vara av intresse för andra myndigheter, skall dessa också kunna underrättas enligt det utrymme som sekretesslagstiftningen ger för myndigheterna "att räcka varandra handen".

I och för sig ingår de nya hoten i det vidare spektrum av hot, risker och påfrestningar som, utan att utgöra militära hot men med ett vidgat säkerhetsbegrepp, skall utgöra bakgrund för svensk säkerhetspolitik (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 8 och prop. 1996/97:11 s.

10). Såsom framgår bl.a. av Underrättelsekommitténs direktiv har den militära underrättelsetjänsten att som ett led i verksamheten kontinuerligt bidra med underlag som stöd för "svensk utrikes- och säkerhetspolitik". Det har ifrågasatts om underrättelsetjänsten med denna utgångspunkt har att generellt själv bedriva en aktiv underrättelseinhämtning och analys även i perspektivet av ett vidgat säkerhetsbegrepp. Det skulle emellertid förutsätta att den militära underrättelsetjänsten skaffar sig kompetens inom ett mycket vidsträckt fält, som eljest skall bevakas av olika myndigheter med särskilda förutsättningar inom respektive verksamhetsområde. Redan med dagens resurser för inhämtning hos den militära underrättelsetjänsten kan denna ge ett väsentligt bidrag. Men för att därtill lägga vidgade analysuppgifter skulle krävas en ny inriktning och prioritering för den militära underrättelsetjänsten, vilket i så fall skulle kräva principiella överväganden samt författningsändringar och särskilda resurser.

Den nyss berörda uppgiften att bidra med underlag för utrikes- och säkerhetspolitiken kan emellertid även uppfattas på det sättet att den militära underrättelsetjänsten har att ge en bedömning främst från militära utgångspunkter men på grundval av bl.a. ett bredare underrättelsematerial, som härrör även från respektive ansvarig civil myndighet. Det är således fråga om att den militära underrättelsetjänsten har att bidra med främst en militär aspekt på den vidgade säkerhetspolitiska hotbilden. Behovet av att från den militära underrättelsetjänsten därutöver erhålla ett självständigt på eget initiativ utarbetat bidrag till ett mer allsidigt, icke-militärt präglat underlag såsom stöd för "svensk utrikes- och säkerhetspolitik" kan emellertid ifrågasättas. Den militära underrättelsetjänsten synes sakna förutsättningar för en sådan analysuppgift utan en radikalt annorlunda uppgiftsinriktning och organisation. Det kan för övrigt ifrågasättas om en sådan utveckling är önskvärd. Frågan kommer att beröras närmare i avsnitt 8 och i anslutning till frågan om ansvaret inom regeringen för säkerhetspolitiken.

Som redan framhållits saknas en struktur för att samordna arbetet mot vad som i traditionell mening utgör säkerhetspolitiska hot såväl vad avser inhämtning av information som analys och en sammanhållen bedömning. Avsaknaden av ett organ med ett samordnande ansvar för en samlad säkerhetspolitisk bedömning blir än mer påtaglig mot bakgrund av ett vidgat säkerhetsbegrepp, som också omfattar ett skiftande slag av s.k. nya hot. Försvarsberedningen har också påpekat att det bör eftersträvas en helhetssyn för att samhällets resurser skall kunna utnyttjas bättre för att hantera hot och risker i såväl krig som fred (se Ds 1999:2 s.96 f).

Förutsättningar behöver således skapas för att åstadkomma en mer fullständig säkerhetspolitisk helhetssyn, men även för att få till stånd en grundläggande ändamålsenlig inriktning av informationsinhämtning och analys i fråga om de nya hoten. Det gäller inte minst mot bakgrund av att gränsdragningen mellan de civila myndigheternas ansvarsområden för de nya hoten i vissa avseenden kan vara flytande och att en och samma händelsekedja kan innehålla flera olika typer av hot och risker och därmed beröra flera myndigheters ansvarsområden. Detta är emellertid frågor, som endast i begränsad utsträckning berör den militära underrättelsetjänsten, men väl statsmakternas behov av sådan information, som skall läggas till grund för beslut på hög nivå om åtgärder för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. (Se bl.a. bet. 1996/97:FöU1 s. 34 och Ds1998:32 s. 21 ff. och 35 f.)

7.2.4 Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten

I 1995 och 1996 års försvarsbeslut har framhållits att den nya säkerhetspolitiska situationen i omvärlden har stärkt betydelsen av fredsfrämjande insatser (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 29 och 52 f.). Det har framhållits att "Sveriges förmåga, möjligheter och förutsättningar att bidra till internationell fred och säkerhet skall ökas". Sveriges deltagande i fredsfrämjande insatser är också enligt försvarsbesluten numera en huvuduppgift för totalförsvaret vid sidan av den traditionella uppgiften att försvara landet mot angrepp (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 41). Uppgiften väntas också få allt större omfattning.

Enligt försvarsbesluten skall den helhetssyn på hanteringen av hot och risker, som i övrigt med utgångspunkt i en vidgad säkerhetssyn skall prägla totalförsvarets åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, ta sikte även på utformningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser (se prop. 1995/96:12 s. 48 f. och prop. 1996/97:4 s. 63). Som har berörts ovan under avsnitt 2.1 och 4.1 kräver en svensk medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet att statsmakterna genom underrättelsetjänsten får erforderlig information att lägga till grund för en planering av tänkbara insatser och ett senare beslut om sådana. Krav ställs på en underrättelsetjänst, som kan förutse konflikter samt bearbeta inhämtat material och delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden. Vidare krävs att information kan lämnas såsom stöd för insatsstyrkornas säkerhet och operationer, när de befinner sig på

platsen för dessa. Sålunda är underrättelsefunktionen en förutsättning för styrkornas säkerhet, för deras förmåga att lösa sina uppgifter och leda förhandlingar samt att ha kontroll över bevakningsområdet m.m. Det ligger emellertid i sakens natur att den svenska underrättelsetjänstens bevakning i dessa sammanhang inte kan vara heltäckande, utan tjänsten måste även kunna förlita sig på en partnersamverkan med andra länders underrättelsetjänster.

Ansvar för säkerhetspolitiska frågor, som rör internationella fredsfrämjande insatser, är inom regeringen delat mellan i första hand UD och Fö. Därvid har UD enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ansvaret för frågor, som rör rikets förhållanden till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Sålunda har utrikesministern det primära ansvaret för Sveriges deltagande i fredstid i internationella engagemang genom FN och andra mellanfolkliga organisationer, medan Fö har ansvaret för militära frågor i dessa sammanhang t.ex. bedömningen huruvida påkallade uppgifter lämpar sig för svenska militära insatser. Detta innebär att utrikesministern har det övergripande säkerhetspolitiska ansvaret inom regeringen för frågor, som kan leda till att internationella civila och militära fredsfrämjande insatser inleds, förändras eller avbryts. Besluten är i största delen gemensamma för UD och Fö och bereds således gemensamt inom ramen för UD:s ansvarsområde, medan Fö svarar för genomförandet av de militära insatserna eller med andra ord för den militära fasen av dessa.

Ansvar för inriktningen av underrättelsetjänsten och för analys och beredning av information i den icke-militära fasen av insatserna faller med nu angivna utgångspunkter på UD. Den mer heltäckande säkerhetspolitiska bedömningen, som skall ligga till grund för beslut om fredsfrämjande insatser, måste självfallet även innefatta ett samråd med Fö i försvarspolitiska och militärstrategiska frågor. Däri ligger också en högt prioriterad uppgift för den militära underrättelsetjänsten att lämna Fö information för både planeringen och genomförandet av insatser. Ett visst direkt samarbete sker även i dessa hänseenden mellan den militära underrättelsetjänsten och UD. Samarbetet härvidlag bör emellertid kunna utvecklas och fördjupas. Sålunda har det uttryckts behov från UD:s sida av mer "handfast och konkret" militärstrategisk information från MUST, som kan läggas till grund för UD:s säkerhetspolitiska bedömningar. En samordnande funktion i Regeringskansliet för detta har efterlysts. För den politiska bedömningen har UD tillgång till andra informationskällor men för den militära bedömningen krävs den militära underrättelse-

tjänstens medverkan. Det finns behov av en funktion, som kan ge klarare spelregler i dessa sammanhang.

I den operativa fasen av fredsfrämjande totalförsvarsinsatser, som faller inom Fö:s ansvarsområde, ställs i första hand krav på den militära underrättelsetjänsten att verka som stöd på operativ nivå i en krigssituation. Det innebär att lämna så detaljerade uppgifter som möjligt om bl.a. de stridskraftsresurser och den utrustning i form av flyg, stridsvagnar och övriga vapen, som finns i det område som omfattas av insatsuppdraget, samt om organisation, taktik och intentioner hos parterna i konflikten. Underrättelsetjänstens möjligheter att samarbeta med och utbyta underrättelser med andra kontingenters underrättelsetjänster är en grundläggande förutsättning härvidlag och för den övergripande allmänna interoperabiliteten samt för att säkerställa en gemensam bild av det aktuella områdets situation och utveckling. Underrättelsetjänst inom fredsfrämjande verksamhet är numera mindre kontroversiellt inom ramen för FN-operationer och det gemensamma intresset hos de medverkande har förenklat underrättelseprocessen.

Ett sedan sommaren 1998 formaliserat samarbete i fråga om signalspaning och annan underrättelseinhämtning sker också numera mellan Danmark, Norge och Sverige för att skydda personal i internationella fredsbevarande operationer. Sålunda har regeringen bemyndigat Försvarsmakten och FRA att ingå samarbetsavtal med motsvarande myndigheter i Danmark och Norge, som syftar till att stödja signalspaning och underrättelseinhämtning för att skydda personalen i internationella fredsbevarande operationer i vilka Sverige deltar tillsammans med dessa länder.

I prop. 1998/99:74 framhåller regeringen (s.112) att underrättelsetjänst är en viktig funktion för möjligheterna till framgång i fredsfrämjande och humanitära insatser. Regeringen pekar på att erfarenheterna från den svenska underrättelsetjänstens samarbete med Nato- och partnerländer inom ramen för SFOR i Bosnien-Hercegovina har visat detta. En god underrättelsetjänst förbättrar enligt propositionen såväl säkerheten för krigsförbanden och för civil personal som tjänstgör i området som möjligheterna att lösa uppgiften. Underrättelsetjänsten bör enligt propositionen ytterligare utveckla samverkan med andra länder inom ramen för fredsfrämjande verksamhet.

Underrättelsekommittén anser sammanfattningsvis att det finns anledning att understryka den uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse, som regeringen har givit uttryck för i den nyss berörda propositionen, när det gäller fredsfrämjande och humanitära insatser. Enligt kommitténs mening ställer dessa insatser ökade krav på

både den militära och den civila underrättelsetjänsten. Detta gäller förmågan till såväl inhämtning av information som till taktisk, operativ och strategisk analys. Kommittén vill särskilt understryka vikten av att den militära underrättelsetjänsten i dessa sammanhang samarbetar med även civila underrättelsefunktioner, bl.a. UD. Den samordning av underrättelsetjänsten, som kommittén föreslår skall skapas inom ramen för Regeringskansliet, bör enligt kommitténs mening ha en väsentlig uppgift att fylla i dessa sammanhang.

Hur inriktning och samordning av underrättelseverksamheten i anslutning till en krissituation genomförs i praktiken belyses i den fallstudie som utgör *bilaga 3*. Där redovisas de åtgärder som vidtogs i dessa avseenden i samband med utvecklingen i Kosovo första halvåret 1998.

7.3 Samordning och resursavvägning - en uppsummering

I fråga om alla de uppgifter som här har behandlats ser vi, som har framgått, ett behov av att statsmakterna stärker samordningen av underrättelsetjänstens arbete till stöd för vårt lands försvar och för svensk säkerhetspolitik. Förslag om detta läggs fram i avsnitt 9.

Det nya säkerhetspolitiska läget har bildat utgångspunkten för denna beskrivning av underrättelsetjänstens uppgifter. Det innebär att nya uppgifter tillkommit samtidigt som det har kunnat konstateras att vissa uppgifter har minskat i betydelse eller ändrat karaktär, t.ex. i vissa fall blivit mer selektiva. En viss anpassning har redan skett och fortgår inom underrättelsetjänsten till det nya omvärldsläget. Detta har hittills medfört att resurser har kunnat omfördelas till nya uppgifter utan att de totala resurserna behövt öka. På nuvarande stadium är det kommitténs mening inte möjligt att ha någon välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning de nya uppgifter, som läggs på underrättelsetjänsten, kan fullgöras med existerande resurser. Framtiden får utvisa vilka de samlade behoven blir. Den samordningsfunktion som vi rekommenderar bör nära följa dessa frågor för att skapa ett underlag för en fortlöpande bedömning av inriktning och resurser inom underrättelseområdet.

8 Synpunkter på underrättelseprocessen och dess metoder

En tyngdpunktsförskjutning har skett från operativa och taktiska underrättelser mot strategiska i ett säkerhetspolitiskt perspektiv. En tillfredsställande militär underrättelseberedskap måste dock upprätthållas.

Helt andra krav än tidigare måste ställas på flexibilitet inom underrättelsetjänsten.

Det behövs en samordnande funktion i Regeringskansliet för bl.a. inriktning av den militära och civila underrättelseverksamheten.

Kommittén gör ingen självständig bedömning av olika inhämtningsmetoder. En sådan bedömning kräver en kontinuerlig och detaljinriktad uppföljning. En sådan utvärdering är i första hand en fråga för uppdragsgivarna och en samlad och fortlöpande utvärdering torde bäst kunna ske genom en samordningsfunktion i Regeringskansliet.

Kommittén redovisar dock vissa synpunkter på inhämtning genom öppna källor samt genom personal, som är stationerad vid utlandsmyndigheterna. Även inhämtning genom spaningssatelliter berörs liksom vissa frågor rörande informationskrigföring.

Kommittén bedömer därvid

- att öppna källor får allt större värde för underrättelseinhämtningen,
- att verksamheten inom utlandsmyndigheterna bör bedrivas mer integrerat,
- att möjligheterna till satellitspaning bör utredas samt
- att frågorna rörande informationskrigföring bör studeras ytterligare i enlighet med regeringens förslag.

Kommittén konstaterar även att det bör ske ett närmare samarbete mellan MUST och UD vad avser säkerhetspolitiska bedömningar samt att det är UD, som har det övergripande ansvaret

för att förse regeringen med sådana. MUST kan i sammanhanget bidra med uppgifter om den militära verksamheten i omvärlden samt med militärstrategiska bedömningar.

Vad avser delgivning av underrättelser konstaterar kommittén att det är nödvändigt att sådan sker skyndsamt. Det medför att det i vissa fall även blir nödvändigt att delge obearbetad eller ofullständigt bearbetad information till uppdragsgivaren. Kommittén pekar även på önskvärdheten att så långt som möjligt tillgodose kravet på källhänvisningar i underrättelserapporteringen.

8.1 Allmänt om underrättelseprocessen

Underrättelseverksamheten från säkerhetspolitiska utgångspunkter bedrivs under ledning av Försvarmakten såvitt avser militär underrättelsetjänst och i fråga om civil underrättelsetjänst huvudsakligen av UD och i viss mån av bl.a. FRA och RPS med SÄPO. Även vissa andra civila myndigheter bedriver underrättelsetjänst med säkerhetspolitiska inslag. Underrättelseprocessen inom den militära underrättelsetjänsten och inom UD och RPS är i princip uppbyggda efter samma mönster. Processen kan, såsom har redovisats ovan i avsnitt 2.2, beskrivas som en underrättelsecykel, som i huvudsak innefattar angivande av underrättelsebehov och inriktning av underrättelseverksamheten, inhämtning, analys och delgivning.

Någon formaliserad samordning av den militära och civila underrättelseverksamheten, när det gäller gemensamma säkerhetspolitiska frågor, har inte etablerats. Uppenbara beröringspunkter finns eljest såväl när det gäller inhämtning som analys. Resursmässiga vinster skulle kunna göras, bl.a. när det gäller inhämtnings- och analyskapacitet genom en samordning, utan att det skulle behöva inkräkta på eller på annat sätt medföra oklarheter om myndigheternas respektive ansvarsområden.

Underrättelsetjänstens arbete bygger således i praktiken på att de militära respektive civila underrättelsefunktionerna allt för mycket lämnas att själva fastställa egna mål för underrättelseverksamheten. De inhämtar samt bearbetar information, som därefter delges i stor utsträckning inom den egna myndigheten eller det egna departementets verksamhetsområde. Ett visst icke formaliserat underrättelsesamarbete sker dock mellan underrättelsetjänsterna dels genom kontakter mellan handläggare vid myndigheterna och genom informella samrådsgrupper, som i allmänhet bildas på ad hoc-basis, dels

genom delgivning av underrättelser, som bedöms vara av intresse för andra myndigheter.

En fördel med detta system kan i och för sig vara att en och samma säkerhetspolitiska underrättelsefråga kan bli belyst från flera håll med utgångspunkt i respektive myndighets speciella funktion och att regeringen i egenskap av beslutsfattare på högsta nivå själv kan värdera och göra en sammanvägd bedömning. Detta kräver emellertid ett samordnande organ i Regeringskansliet, som kan bereda och ställa samman underrättelsematerialet. En sådan funktion eller organ finns för närvarande inte.

8.2 Underrättelsebehov och inriktning

I det tidigare omnämnda beslutet i anslutning till regleringsbrevet för Försvarsmakten och i vissa avseenden även i beslutet i anslutning till regleringsbrevet för FRA anger regeringen särskilda övergripande underrättelsebehov. Dessa tar sikte på att ge regeringen underlag för beslut om Försvarsmaktens

- beredskap, operativa verksamhet och förbandsproduktion,
- hävdande av rikets territoriella integritet,
- insatser av och stöd i samband med internationella insatser,
- planering, vidmakthållande och utveckling av försvarsresurser bl.a. i ett anpassningsperspektiv,
- krigsplanläggning och ledning av stridskrafter.

Vidare skall den militära underrättelsetjänsten enligt besluten ge regeringen förvarning om förhållanden i vår omvärld, som kan påverka landet i "politiskt eller militärt avseende". Tjänsten skall förse regeringen med uppgifter om den militära verksamheten i omvärlden och underlag för regeringens bedömning av "den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen." Dessa generellt uttryckta underrättelsebehov återspeglas även i olika regeringspropositioner.

Ledningscheferna inom Högkvarteret och cheferna för de tre försvarsgrenarnas centra samt militärbefälhavarna har att varje år före den 1 april till MUST anmäla sina militära underrättelsebehov. På samma sätt kan Regeringskansliet och civila myndigheter årligen hos MUST anmäla underrättelsebehov, som bedöms kunna tillgodoses genom den militära underrättelsetjänsten. Mot bakgrund av de anmälda informationsbehoven preciseras dessa efter en dialog mellan MUST och anmälaren (uppdragsgivaren eller beställaren). Underrättelsebehoven anges eller inriktas därefter i det tidigare nämnda (se avsnitt 2.4.4) inriktningsdokumentet FM INRI US, genom vilket

inhämtningsuppdrag också ges åt olika underrättelseorgan. I anslutning till inriktningsdokumentet utfärdar MUST även en s.k. produktionsplan för den vidare underrättelseprocessen.

Underrättelsebehov anmäls även till MUST efter hand. Detta föranleder då, om underrättelseinhämtningen inte kan anstå till nästa ordinarie anmälningstidpunkt, särskilda uppdrag till olika inhämtningsorgan eller ominriktningar, justeringar eller preciseringar av tidigare givna uppdrag. Underrättelseuppdrag ges även direkt, utan att MUST engageras, av regeringen och civila myndigheter till olika inhämtningsorgan, i första hand till FRA, FOA och FMV. Det är då huvudsakligen fråga om icke-militära underrättelser. Verksamheten vid FRA styrs således till stor del från andra än militära utgångspunkter bl.a. genom olika uppdrag från Regeringskansliet och myndigheter. FOA och FMV får endast i mindre utsträckning underrättelseuppdrag från andra än MUST.

Underrättelseprocessen skall styras av de behov av underrättelser, som uppdragsgivarna anger, och behoven utgör grunden för inriktningen av underrättelseorganen. Preciseringen av underrättelsebehoven, men även en fortlöpande kontakt mellan uppdragsgivare och underrättelseorgan för justeringar av behoven och inriktningen, är således av central betydelse.

De underrättelsebehov, som regeringen har givit uttryck för i besluten i anslutning till regleringsbrev och i olika propositioner, har under det senaste decenniet med några kompletteringar tagits in i stort sett oförändrade år från år i inriktningsdokumentet FM INRI US såsom allmängiltiga uppgifter för den militära underrättelsetjänsten. Uppgifterna är centrala för den militära underrättelsetjänsten och verksamheten har byggts upp kring dessa. Någon precisering, närmare definiering eller prioritering av de angivna behoven har emellertid inte gjorts, utan dessa framstår som generella trots att det rör sig om en period av stor föränderlighet.

Såsom framgår ovan under avsnitt 4.1 får angelägenhetsgraden, när det gäller de olika nyssnämnda grundläggande underrättelsebehoven, anses ha förskjutits väsentligen med anledning av de senaste årens snabba förändringar i omvärlden och ett därav föranlett vidgat säkerhetsbegrepp, som bl.a. inrymmer de s.k. nya hoten. En tyngdpunktsförskjutning har således skett från operativa och taktiska underrättelser mot strategiska sådana i ett vitt säkerhetspolitiskt perspektiv. Samtidigt måste emellertid underrättelsetjänsten hålla en tillfredsställande grundberedskap, vilket bl.a. har påpekats av Försvarsberedningen (se Ds 1999:2 s.163).

Helt andra krav än tidigare måste numera i den praktiska tillämpningen ställas på omfattningen av och på flexibilitet i inrikt-

ningen av underrättelsetjänsten och på en bredare och mer långsiktig analys av omvärldsutvecklingen. Det ställer också ökade krav på såväl inhämtnings- som analyskapacitet. Sådan finns redan tillgänglig i form av sakkunniga inom politik, samhällsvetenskap, ekonomi m.m., utanför den militära underrättelsetjänsten bl.a. hos UD, vilket skall beröras mera nedan i avsnitt 8.4. Det reser emellertid frågan om den militära underrättelsetjänstens uppgift och ansvar för att, enligt de grundläggande underrättelsebehoven, ge politisk förvarning eller underlag för regeringens bedömning av vad som numera bör anses omfatta "den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen". Härtill kommer att förändringar i inhämtningsmöjligheter och inhämtningsmetoder i dagens läge ger tillgång till information, som tidigare var tillgänglig endast genom den militära underrättelsetjänsten och då motiverade tjänstens engagemang härvidlag. Detta kommer att beröras i avsnitt 8.3.

Från de militära underrättelseorganens sida har bestämt och i flera sammanhang inför kommittén påtalats, att det möter problem med regeringens generellt uttalade underrättelsebehov, såsom de har stått i stort sett oförändrade under de senaste tio åren i besluten i anslutning till regleringsbreven. Det krävs enligt underrättelseorganen en precisering av behoven samt en närmare och fortlöpande diskussion med företrädare för Regeringskansliet om inriktningen av underrättelseorganen. Det måste ske inte minst för att hålla takt med den snabbt skiftande omvärldsutvecklingen. Motsvarande krav på en "beställarfunktion" i Regeringskansliet har även framförts från företrädare för UD. Det har även påpekats att det behövs en samordnande funktion i Regeringskansliet i fråga om inriktningen av den militära underrättelsetjänsten och den civila underrättelsetjänst, som bedrivs i första hand genom UD. En samordnande funktion i Regeringskansliet har att främst ta sikte på sådan information, som regeringen behöver för att bedriva säkerhetspolitik och i begränsad grad på information, som myndigheterna behöver för att bedriva den egna verksamheten.

Sålunda anses det att det saknas en funktion i Regeringskansliet, som kan tjäna som regeringens beställare av underrättelser och som kan föra en dialog med underrättelseorganen om inriktningen av deras verksamhet.

8.3 Underrättelseinhämtning

8.3.1 Allmänt om inhämtning

Inhämtningen av underrättelser och de inhämtande underrättelseorganens verksamhet styrs av underrättelsebehoven. Som har framhållits ovan under avsnitt 4.4 har de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna medfört att tyngdpunkten i den militära underrättelsetjänstens verksamhet har förskjutits från underrättelser om en presumtiv fiendes militära förmåga och ett relativt tidsnära angreppshot mot att lämna underrättelser om en sådan fiendes avsikter och militära handlingsmöjligheter i ett längre tidsperspektiv. Sålunda anses ett invasionshot mot Sverige under överskådlig tid vara ringa eller så gott som obefintligt. Det har generellt sett inneburit att mindre vikt läggs vid operativa och taktiska underrättelser, som syftar till att klarlägga en militär förmåga. Större vikt läggs i stället vid strategiska underrättelser, som tar sikte på politiska avsikter hos en eventuell fiende och dennes möjligheter att i ett längre perspektiv skapa militära förutsättningar för ett anfall.

I kommitténs direktiv har framhållits att behovet av underrättelseinhämtning i dagens läge inte är lika dominerande som tidigare i fråga om inriktningen av totalförsvarets beredskap och uthållighet, operativ planläggning och operativ ledning i säkerhetspolitiska kriser och krig. Kraven på denna del av underrättelseinhämtningen utgår för närvarande främst från de beredskapskrav, som skulle uppkomma i en mer spänd internationell situation. Samtidigt har enligt direktiven inhämtningsbehovet ökat när det gäller att bidra till att utforma och föra säkerhetspolitiken på kort sikt liksom att utforma försvarspolitik.

Som bl.a. framgår ovan av avsnitt 2.2 sker informationsinhämtning genom ett antal olika metoder, som i och för sig kan anges. Utbudet av informationskällor kan sägas vara synnerligen stort. De vanligaste metoderna för inhämtning brukar anges enligt följande. Det är fråga om bl.a. uppföljning av massmedia, litteraturstudier, sökning i databaser m.m. och s.k. personbaserad inhämtning grundad bl.a. på iakttagelser genom utlandsstationerad personal, genom samtal med flyktingar, emigranter och utlandsresenärer samt genom samverkan med andra länders underrättelsetjänster. Information erhålls också genom materialundersökningar och forskningsprojekt. Vidare sker inhämtning genom tekniska metoder såsom signalspa-

ning, satellit- och annan foto- eller teknisk bildspaning samt fartygs-, flyg- och markspaning med bl.a. radar eller sensorer. I underrättelsesammanhang brukar de anglosachsiska benämningarna OSINT, HUMINT, SIGINT, IMINT, m.fl. användas.

Statsmakterna har sedan lång tid satsat betydande ekonomiska resurser på underrättelsetjänstens inhämtning och inte minst på tekniska inhämtningsmetoder såsom signalspaning. Vissa frågor om spaningssatelliter samt informations- och ledningskrigföring behandlas i senare avsnitt.

I kommittédirektiven liksom i samband med bl.a. 1996 års försvarsbeslut har det framhållits att mycket av den information, som tidigare krävde omfattande insatser för att hämta in, numera finns öppet tillgänglig bl.a. på grund av en öppnare attityd stater emellan men framför allt på grund av den snabba utvecklingen inom informationshanteringen. Underrättelseverksamheten kan och måste, framhålls det, i högre grad byggas upp för att maximalt kunna utnyttja det allt mer omfattande och tekniskt sett lättillgängliga globala kunskapsflödet. (Se bl.a. prop. 1996/97:4 s. 65 f.)

Det kan konstateras att största delen av den säkerhetspolitiska och militära underrättelseinformationen, som är av intresse, i dagens läge är öppen s.k. OSINT och tillhandahålls främst genom öppna källor såsom massmedia och internationella databaser. Sålunda beräknas över 80 procent av underrättelseinformationen i dag härröra från sådan allmänt tillgänglig information, som kan hämtas in utan att särskilda förfaringssätt behöver utnyttjas eller att särskild underrättelsekompetens krävs. Den nya öppenheten har emellertid, vilket också har påpekats i kommittédirektiven, begränsningar. Sålunda måste man räkna med att tillgången till öppen information kan minska i en krissituation. Risker för desinformation och vilseledande är också påtagliga och måste så vitt möjligt kunna avslöjas och identifieras. Bl.a. av den anledningen behövs det under alla förhållanden en underrättelsefunktion, som arbetar med vad som betraktas som traditionella underrättelsemetoder.

Kommittén har tagit del av visst material, som har hämtats in med olika underrättelsemetoder. Vidare har kommittén diskuterat betydelsen av de olika metoderna eller problem med och utvecklingsmöjligheterna för dessa med företrädare för berörda svenska myndigheter. Kommittén har även diskuterat dessa frågor med företrädare för andra länders underrättelsetjänster.

En närmare självständig bedömning av den information, som hämtas in genom den ena eller den andra metoden vore i och för sig önskvärd. En sådan skulle emellertid kräva en mer fortlöpande och långvarig granskning än som kommittén har kunnat göra. I detta

sammanhang får beaktas att den tekniska utvecklingen bl.a. när det gäller signal-, satellit-, radar- och fotospaning snabbt kan förändra inhämtningsmetodernas betydelse. Dessa har också olika värde i skilda situationer och tidsperspektiv. Metoderna ger olika typer av och olika tidsnära information bl.a. beroende på om det är fråga om strategiska, operativa eller taktiska underrättelser. En sammanvägning av information, som har hämtats in med olika metoder är mot nyss angiven bakgrund dessutom ofta nödvändig för att ge en så fullständig underrättelse som möjligt. En sådan sammanvägning har även betydelse från kontrollsynpunkt, då såväl öppen som annan information kan vara vilseledande eller rent av manipulerad.

I och för sig kan det mer allmänt pekas på att öppna källor kan ge en bra bakgrundsteckning och innebära en god grundläggande fak-tainhämtning. Öppna källor torde dock knappast ge s.k. spetsinformation om förhållanden, som en presumtiv fiende vill dölja. Det kan även ifrågasättas om ens den mest noggranna analys av öppen information kan garantera ett korrekt resultat. Däremot har materialet, som erhålls öppet, stor betydelse vid sammanvägningen med annan information, som erhålls genom särskilda inhämtningsinsatser. Det är fråga om antingen i och för sig öppen, men inte allmänt tillgänglig information eller hemlig information. Den senare hämtas i huvudsak in med tekniska medel, främst genom signalspaning och genom s.k. HUMINT samt erhålls i informationsutbytet och i ett allt mer betydelsefullt allmänt samarbete med andra länders underrättelsetjänster. Signalspaningen har ansetts som en värdefull informationskälla. Dess värde är i hög grad kopplad till teknikutvecklingen och den access till information, som därvid blir möjlig. Signaltrafiken förmedlas allt mer i optiska kablar. Detta förhållande är förenat med tekniska och rättsliga problem.

Den personbaserade inhämtningen inom underrättelsetjänsten, som omfattar såväl öppen som hemlig inhämtning (se avsnitt 2.2), torde vara en metod, som bedöms ha stora förutsättningar att bidra med kunskap om politiska intentioner eller avsikter inte minst i ett längre perspektiv. Riskerna för desinformation måste beaktas också i samband med personbaserad inhämtning.

Förutsättningarna att utnyttja olika metoder för inhämtning påverkas självfallet av vilka resurser som statsmakterna anser bör satsas på dessa. Det gäller bl.a. i samband med en teknisk utveckling för t.ex. signalspaning och särskilt satellitinhämtning, som kan vara kostnadskrävande. Inhämtningen av öppen information är jämförelsevis billig. Möjligheterna att använda vissa metoder att samla in information kan också stöta på legala hinder bl.a. med hänsyn till medborgarnas skydd mot avlyssning. Ett annat förhållande att be-

akta är huruvida en inhämtningsmetod kan medföra utrikespolitiska risker. De ramar, som skall gälla för respektive metods användning, är alltså av stor betydelse i sammanhanget.

En mera ingående utvärdering eller bedömning av värdet av en viss inhämtningsmetod kräver mot nu angiven bakgrund en kontinuerlig och detaljerad uppföljning. Det är därför en fråga för i första hand uppdragsgivaren och för inriktningsorganen, som beträffande militära underrättelser är Försvarsmakten (MUST), att göra en sådan. I övrigt ankommer det på andra uppdragsgivare, bl.a. Fö och UD, att göra utvärderingar eller bedömningar.

En sammantagen utvärdering är emellertid önskvärd för att ge underlag för en bedömning av hur tillgängliga resurser bäst bör användas. Det gäller emellertid inte bara med avseende på vilka inhämtningsmetoder, som bör prioriteras, utan även vilken eller vilka myndigheter, som är bäst skickade att utföra analyser, och vilken produktion i form av t.ex. orienteringar, rapporter, omvärldsbedömningar m.m., som bör göras. En sådan samlad utvärdering torde bäst kunna tillgodoses genom en samordningsfunktion i Regeringskansliet och ske i anslutning till det löpande arbetet inom en sådan funktion.

De olika inhämtningsmetoderna kommer inte att i det följande beröras särskilt i annat avseende än att kommittén har uppmärksammat några frågor, som bör diskuteras eller få en lösning. Det gäller inhämtningen genom öppna källor och genom attachéer samt annan personal, som är stationerad vid utlandsmyndigheterna utan att tillhöra dessa. Även inhämtning genom spanings satelliter berörs liksom vissa frågor rörande informationskrigföring.

Det förhållandet att övriga inhämtningsmetoder här inte behandlas ytterligare skall inte ses som att kommitténs allmänt sett har en kritisk syn på vare sig FRA:s eller KSI:s verksamhet och inte heller på flygspaning, marin spaning, akustisk spaning, radarspaning etc.

8.3.2 Öppna källor

Användningen av öppna källor, OSINT, i underrättelseprocessen har alltid varit viktig och kommer enligt samstämmiga uppgifter att öka allt mer. Detta är också förhållandet utomlands. Sålunda bedrivs en aktiv OSINT-verksamhet i USA, Kanada, Frankrike m.fl. länder. I Storbritannien har t.ex. skapats ett Open Source Information Centre

som stöd åt det militära etablissemang, men även åt det civila samhället.

OSINT anses även fylla en viktig funktion som referens eller komplement till eller kontroll av annan underrättelseinformation. Sålunda är det av betydelse att den information, som har erhållits på annat sätt än genom öppna källor och som har betecknats som hemlig, kontrolleras så att den inte i själva verket finns tillgänglig som öppen. Således kan tidningsuppgifter eller annan öppen information ha kommit att i hanteringen behandlas som hemlig i samband med att den fångas upp av t.ex. FRA eller KSI. Informationen kan t.ex. i ett skede ha kommit att sändas krypterad och då ha fångats upp av FRA. Det är även viktigt att en kontroll sker huruvida viss information finns öppet tillgänglig innan en kostsam inhämtning med hjälp av särskilda medel inleds.

Det bör beaktas att OSINT inte bara inrymmer traditionellt sett öppen information, utan även kan innehålla uppgifter, som en myndighet eller en stat vill hemlighålla. Den moderna journalistiken är här framgångsrik. Man måste emellertid vara medveten om riskerna för desinformation i sammanhanget och att informationsflödet av olika skäl kan komma att begränsas.

Ett problem för underrättelsetjänsten vid utnyttjandet av OSINT är, som nyss antytts, att kunna sortera ut den information ur ett synnerligen omfattande material, som har värde från underrättelsesynpunkt. Inom MUST inleddes bl.a. i detta syfte år 1990 en försöksverksamhet för att på ett ändamålsenligt sätt få tillgång till information, som finns allmänt tillgängligt i kommersiella och icke-kommersiella källor i form av lokala, regionala och globala databaser samt Internet, CD-rom m.m., varigenom tillgång erhålls till information från TV, radio, dagspress, bibliotek, universitet, näringsliv, böcker, periodiska skrifter m.m. Informationen görs tillgänglig hos den numera inrättade Sektionen för Öppna Källor, SÖK, vid MUST genom en särskild s.k. Info-bank. Genom denna ges tillgång till mer än 150.000 olika informationskällor och från vilka aktuell information kan hämtas i form av text, bild, film m.m. Genom Info-banken kan även med automatik göras sammanställningar av informationsmaterial i form av t.ex. grundmaterial om ett visst land, biografier m.m. Öppet informationsmaterial byts även genom SÖK med underrättelsetjänster i andra länder, vilket innebär dels ökad tillgång till information, dels besparingar när det gäller informationsinhämtning. Genom lagring i Info-banken kan stora mängder information, som eljest endast är tillgänglig under en kort tid t.ex. i olika externa databaser, sparas.

I detta sammanhang kan nämnas att Försvarsmakten den 1 december 1998 hemställde om regeringens bemyndigande att få ingå avtal om samarbete inom området öppna källor med behörig amerikansk myndighet. Syftet angavs vara att genom internationellt samarbete bl.a. uppnå en effektivare bevakning av det omfattande området. Storbritannien, Kanada, Australien, Israel, Nederländerna och Danmark var anslutna till samarbetet. Regeringen har genom beslut den 25 februari 1999 bemyndigat Försvarsmakten att med behörig amerikansk myndighet ingå avtal om utbyte av underrättelseinformation inom området öppna källor.

Genom SÖK och tillgången till Info-banken har handläggarna av underrättelsefrågor vid MUST givits ett medel att snabbt och kostnadseffektivt få tillgång till ett omfattande informationsmaterial. Tillgången till information genom Info-banken ger också fördelar ur sekretessynpunkt bl.a. genom att frågeställaren och frågeställningarna kan hållas hemliga. Även inom andra delar av underrättelsetjänsten finns ett ökande behov av tillgång till den öppna information, som Info-banken kan ge. Användningen kan göras automatiserad för varje enskild myndighet. En samordnad funktion för information från öppna källor, eventuellt med Info-banken som gemensam referens, har vid kommitténs kontakter med företrädare för olika underrättelseorgan framstått som önskvärd.

Kommittén har kunnat konstatera att underrättelsetjänstens olika inhämtningsorgan i kraftigt ökande utsträckning använder sig av information, som finns öppet tillgänglig. Informationen behövs som stöd på olika sätt i den inhämtande verksamheten bl.a. som komplettering, men även för att ge en bild av vad som är hemligt och icke hemligt i det informationsmaterial, som har erhållits på annat sätt. Såsom nyss har antytts ligger det en påtaglig risk vid användningen av ett datoriserat insamlingssystem för att användarens identitet kan uppfattas av utomstående och även att den enskilde handläggarens frågor kan avslöja att ett visst eventuellt hemligt material har hämtats in. Denna risk kan undvikas genom att flera myndigheter har en gemensam inhämtningsdator, som tar in information från olika håll på det sätt, som sker genom Info-banken. En samordning genom t.ex. Info-banken av olika myndigheters behov av tillgång till öppet material vore därför bl.a. från sekretessynpunkt önskvärd.

Även tidsskäl motiverar att den enskilde handläggaren inte lämnas att själv söka i den uppsjö av olika befintliga informationssystem som finns. Sålunda behövs en form för att sälla i den oerhört stora mängd information som finns tillgänglig. Info-banken bygger på rutiner för detta och torde kunna utgöra en gemensam "informations-pool" för åtskilliga myndigheter. Det torde dock krä-

vas att till "poolen" är knutet ett för varje myndighet internt nätverk, i vilket den enskilda myndigheten kan samla informationsmaterial, som är specifikt just för myndigheten. Ytterligare ett skäl till att ha en dylik "informationspool" är de ekonomiska vinster, som kan göras genom en gemensam upphandling när det gäller att få tillgång till kommersiella databaser. En sådan central funktion får sedan allt efter behov hos respektive myndighet kompletteras med särskilda datorlösningar för informationsinhämtning, bl.a. för att möjliggöra för myndigheterna att använda egna skyddsvärda sökprofiler.

Enligt kommitténs uppfattning, som grundas på diskussioner med företrädare för vissa av underrättelseorganen, torde en gemensam "OSINT-funktion" liknande Info-banken eller med utgångspunkt i denna med fördel kunna skapas. Funktionen torde kunna ge service åt ett antal myndigheter och även åt departement med underrättelsefunktion eller med behov av säkerhetspolitisk information bl.a. för UD, Fö, MUST, FRA, FOA, och FMV. Även andra myndigheter med behov av information om omvärldsförändringar såsom RPS, Tullverket, KBV och SRV skulle kunna ges tillträde. I bl.a. USA har det på detta sätt skapats en central OSINT-funktion, som betjänar ett stort antal myndigheter där varje myndighet upphandlar eller eljest tillför systemet information, som blir tillgänglig för övriga. Systemet bygger på en balans mellan den information, som bör finnas i det centraliserade systemet och den speciella egna information, som måste finnas hos varje enskild myndighet.

Kommittén anser att frågan om att utveckla befintlig "OSINT-funktion" mot en centraliserad sådan bör utredas särskilt, varvid organisatoriska, tekniska och rättsliga aspekter bör uppmärksammas.

8.3.3 Inhämtning genom attachéverksamhet m.m.

Här skall inhämtning genom attachéverksamhet m.m. behandlas. Däremot tar kommittén i detta sammanhang inte specifikt upp frågor rörande den sedvanliga rapporteringen inom utrikesförvaltningen.

I 1995 års försvarsbeslut (se prop. 1995/96:12 s. 110 ff.) har framhållits att det svenska totalförsvarets internationella kontakter har ökat kraftigt som en följd av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Som har redovisats tidigare märks detta tydligast inom det fredsfrämjande området, men även de multilaterala och bilaterala kontakterna i övrigt har ökat i omfattning. Som också har framhållits i försvarsbeslutet utgör det internationella samarbetet och de

internationella kontakterna rörande totalförsvaret ett led i Sveriges egen säkerhetspolitik. Det är ett övergripande säkerhetspolitiskt mål att bl.a. åstadkomma en bättre samordning av de olika svenska internationella kontakterna inom totalförsvarets ram. I 1996 års försvarsbeslut (se prop. 1996/97:4 s. 99 f.) har, med hänvisning till de internationella kontakternas betydelse, uttalats att åtgärder skulle vidtas för att försvarssektorns representation i andra länder och vid internationella organisationer i högre utsträckning skall tillvarata Sveriges samlade intressen.

Underrättelsekommittén har bl.a. mot nu angiven bakgrund och med utgångspunkt i underrättelsetjänstens verksamhet fört diskussioner bl.a. med företrädare för utlandsmyndigheterna, UD och Försvarsmakten om samordningen av säkerhetspolitiskt betydelsefull information, som kan samlas in vid de svenska utlandsmyndigheterna. Det kan konstateras att utlandsmyndigheterna står inte endast till UD:s förfogande utan är organ för regeringen och Regeringskansliet i dess helhet. Utlandsmyndigheterna skall biträda övriga departement men även myndigheter m.fl. med uppgifter bl.a. om förhållanden och utvecklingen i verksamhetslandet.

Någon formaliserad instruktion med riktlinjer för detta utlandsmyndigheternas stöd finns emellertid inte. I en av UD fastställd handbok ges endast en allmänt hållen vägledning, som anvisar utlandsmyndigheterna att bistå andra myndigheter med informationsinhämtning. Den politiska ledningen i UD ger i en årligen fastställd verksamhetsplan instruktioner till utlandsmyndigheterna om att rapportering under året skall ägnas åt vissa angivna ämnesområden eller sakförhållanden. Framställningar om detta kan ha gjorts från andra departement och myndigheter. All rapportering från utlandsmyndigheterna skall i princip ske till UD, som har att delge vidare till andra departement eller myndigheter som berörs av informationen.

I ett trettiotal länder har ett eller flera departement, myndigheter och andra organ bedömt det som betydelsefullt att även ha egna tjänstemän stationerade vid ambassaderna. Vid utlandsmyndigheterna finns således för närvarande ett hundratal utsända tjänstemän, specialattachéer och försvarsattachéer, som för en begränsad tid är knutna till myndigheterna för att särskilt bevaka frågor inom något annat departements än UD:s politikområde, t.ex. försvar, arbetsmarknad, ekonomi eller industri. Vid några utlandsmyndigheter finns även s.k. sambandsmän från RPS, SÄPO och Tullverket. Vidare finns bl.a. teknisk- vetenskapliga attachéer och handelssekreterare. Huvudmän för dessa olika kategorier av utsända tjänstemän är

Regeringskansliet (andra departement än UD), myndigheter, statliga stiftelser eller organ med statligt stöd i olika former.

De attachéer vars huvudmän återfinns bland departementen omfattas av förordningen (1990:1108) med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna och benämns enligt förordningen specialattachéer. Begreppet specialattaché används för de attachéer, t.ex. industriattachéer, vilkas anställningsvillkor och uppdrag utslutande bestäms inom Regeringskansliet med ett departement som "underhuvudman". Specialattachéerna tillsätts av regeringen. Bestämmelserna i förordningen gäller även för den, som för en begränsad tid är anställd som råd, t.ex. arbetsmarknadsråd, med motsvarande arbetsuppgifter som en specialattaché. Chef för specialattachéerna är enligt förordningen chefen för den utlandsmyndighet där de är stationerade.

För försvarsattachéerna gäller enligt den nyssnämnda förordningen att de omfattas av bestämmelserna i Försvarsmaktens tidigare redovisade förordning om Sveriges försvarsattachéer. De är underställda myndigheten Försvarsmakten och är således inte att betrakta som specialattachéer. De lyder emellertid under beskickningschefen i frågor på vilka politiska synpunkter kan anläggas och skall även bl.a. följa de administrativa föreskrifter, som gäller för beskickningen. Regeringen förordnar försvarsattachéer.

Sedan den 1 januari 1999 gäller att de fyra tidigare försvarsattachéerna med anknytning till Sveriges ambassad i Bryssel har förordnats som specialattachéer i enlighet med förordningen med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheter. De har haft till uppgift att särskilt bevaka det militära samarbetet inom Nato, EAPR och VEU. Det innebär att de fortsättningsvis i alla avseenden har Regeringskansliet (Fö) och inte Försvarsmakten som huvudman samt att chefen för utlandsmyndigheten är deras chef. Som motive- ring för denna ordning har anförts att den internationella utvecklingen bl.a. när det gäller samarbetet inom Nato, EAPR, PFF och VEU innefattar militära frågor som även kan ha "stor politisk signifikans" och att ansvaret därför måste ligga hos regeringen. Avsikten är att motsvarande skall gälla i fråga om huvudmannaskapet för de tre militära rådgivare som är anknutna till FN-representationen i New York och OSSE-delegationen i Wien.

Från vissa myndigheter vid sidan av Försvarsmakten finns, som nyss nämnts ett tjugotal utsända tjänstemän från RPS, SÄPO och Tullverket. Dessa tjänstemän förordnas och stationeras vid utlandsmyndigheterna av den egna myndigheten. Den egna myndigheten beslutar om arbetsordning och befattningsbeskrivning för de utsända

tjänstemännen. Rapportering sker till den egna myndigheten i enlighet med myndighetens föreskrifter.

Teknisk-vetenskapliga attachéer förordnas av regeringen på förslag av styrelsen för Sveriges Tekniska Attachéer (STATT). STATT drivs som en offentlig stiftelse och finansieras genom anslag från Näringsdepartementet och genom uppdragsintäkter. STATT:s uppgift är teknologisk omvärldsbevakning, som bedrivs genom ett femtiotal tekniskt vetenskapligt utbildade personer, av vilka flera är stationerade vid vissa svenska ambassader och konsulat.

För handelssekreterarna, som är tjänstemän utsända från Sveriges exportråd gäller särskilda bestämmelser enligt förordningen (1988:1093) med instruktion för handelssekreterare. Regeringen förordnar handelssekreterare efter anmälan av Exportrådet, som är ett av staten och näringslivet gemensamt ägt organ med uppgift att främja svensk export. Handelssekreterarnas verksamhet planeras och leds av Exportrådet i enlighet med vad regeringen föreskriver, men är i vissa avseenden underställd beskickningschefen. Handelssekreterare finns vid några ambassader och i övrigt vid 33 egna kontor i olika länder i samarbete med ambassaderna där.

Kommittén har vid diskussioner med företrädare för UD, Fö, Forsvarsmakten och vissa utlandsmyndigheter och andra civila myndigheter kunnat konstatera att den säkerhetspolitiska information, som utsända tjänstemän har möjlighet att med öppna metoder samla in blir allt mer betydelsefull. Utsända tjänstemän med olika expertbakgrund spelar en allt viktigare roll i den säkerhetspolitiska bedömningen. Den specialkunskap, som de kommer i besittning av, utgör ett viktigt komplement i den säkerhetspolitiska bilden inte minst mot bakgrund av ett vidgat säkerhetsbegrepp.

En förutsättning för att informationen från olika särskilt utsända tjänstemän och även från utlandsmyndigheters egen personal skall få största möjliga säkerhetspolitiska tyngd är emellertid att en sammanvägning av olika typer av information sker. Det kan dock konstateras att integrationen i verksamheten vid utlandsmyndigheterna varierar i hög grad och att den i vissa fall är låg. Sålunda sker rapporteringen från utlandsmyndighetens personal, försvarsattachéer, specialattachéer respektive sambandsmän m.fl. direkt till respektive huvudman och ibland utan samråd med beskickningens ledning eller andra kategorier av utsända. Kommittén anser att det är naturligt och även nödvändigt att samtliga kategorier av utsända samverkar i sina skilda uppgifter och därigenom bidrar till att ett underlag skapas för svensk säkerhetspolitik.

Kommittén erinrar om att såväl förordningen med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna (4 §) som förordningen

om Sveriges försvarsattachéer (3 §) innehåller bestämmelser om att beskickningschefen skall hållas underrättad om verksamheten och att det bör ankomma på beskickningschefen att sörja för en samverkan i sin ledning av verksamheten vid myndigheten (jfr bl.a. SOU 1988:58 s.103 f.). Någon uttrycklig ändring i gällande förordningar eller instruktioner torde inte vara nödvändig för att ett ändamålsenligt samarbete skall komma till stånd. I övrigt måste det anses ligga i varje huvudmans intresse att den utsända personalen lämnar en så fullständig redogörelse som möjligt om förhållandena och utvecklingen i verksamhetslandet. Detta torde främjas av att en samverkan sker. Det är också en förhoppning att den diskussion, som pågår inom Regeringskansliet mot bakgrund av påpekanden från Statskontorets sida, skall leda till en bättre samverkan. Sålunda har Statskontoret i samband med en översyn av Sveriges ständiga representation i EU bl.a. uttalat att den starka sektoriseringen vid utlandsmyndigheterna minskar flexibiliteten och hämmar effektiviteten. Det finns enligt Statskontoret ett behov av att kraftfullare markera och organisera representationen så att den upplevs som en gemensam resurs för Regeringskansliet.

8.3.4 Satellitinhämtning

När det gäller informationsinhämtning med hjälp av satelliter finns flera möjligheter. Både signalspaning och fotospaning kan med fördel bedrivas från satellit. Kommittén bedömer att det från förvarningssynpunkt vore fördelaktigt att kunna kombinera den markbundna och flygburna signalspaningen med sådan spaning från satellit. Ett förhållandevis enkelt "signalspaningspaket" kan få plats på en mindre satellit även om man kräver aktiv inriktning av satellitens spaningsantenn. Tre sådana satelliter skulle kunna övervaka vårt närområde varannan timme dygnet runt. Ännu enklare signalspaningssatelliter för att avlyssna radarstationer kan göras med rundstrålande mottagarantenn.

Ett rymdbaserat signalspaningssystem skulle kunna ge väsentliga bidrag för att tillgodose strategiska, operativa och taktiska underrättelsebehov. Möjligheten bör utredas närmare genom en förstudie utförd gemensamt av satellit- och signalspaningsexpertis. En sådan medför vissa kostnader. För kostnadskonsekvenserna hänvisas till avsnitt 13 nedan.

Av stort intresse i förvarningssammanhang är även fotospaningssatelliter. Den stora fördelen med optiska satelliter är möjligheten

att snabbt kunna upptäcka och följa förändringar i landskapet, som anläggning av vägar, byggnader, landningsbanor m.m. En nyckelparameter i detta sammanhang är upplösningen, dvs hur fina detaljer man kan urskilja på marken. De alternativa nivåer, som är realistiskt att diskutera för en egen svensk satellit, är exempelvis en, tre eller tio meter i optisk upplösning. De ställer helt olika krav. Med ökande upplösning följer ökande kostnader för såväl det optiska instrumentet som den bäraket som skall användas. Likaså ökar datamängden drastiskt och därmed behovet av bearbetning och analys.

Samtidigt måste de optiska satelliternas begränsningar klargöras. I Sverige och vårt närområde hindras ofta observationerna av moln. Sannolikheten för klart väder är av storleksordningen 10-15 procent. Dessutom förekommer begränsningar p.g.a. dimma och kortvarigt, svagt dagsljus under delar av året. För en effektiv avspaning av markytan behövs flera satelliter, vars banor placeras i lämpliga intervall runt jordklotet. Med endast en satellit tar det någon eller några dagar innan man kan avbilda samma område på jordytan igen.

I en situation med begränsade ekonomiska resurser bör inte, enligt kommitténs bedömning, ett eget svenskt fotospaningssatellit-system prioriteras. Kostnadsläget kan emellertid ändras förhållandevis snabbt på grund av nya tekniker och eventuellt gemensamt utnyttjande av kommersiella satelliter.

Kommittén konstaterar att Sverige har nationell kompetens både på ledningsnivå och industriellt för att studera, utveckla och genomföra satellitprojekt för såväl signalspaning som inom det optiska området. Berörda myndigheter och organisationer bör fortlöpande följa utvecklingen inom dessa områden. I totalbedömningen måste också vägas in värdet av att ha egen kontroll över ett satellitsystem.

De satellitbilder som finns tillgängliga på den kommersiella marknaden till ett rimligt pris utnyttjas redan. De har inte samma höga upplösning som de rent militära, men är ändå värdefulla för kartläggning och för att upptäcka förändringar. Arbetet med de tillgängliga bilderna skapar även värdefull kunskap om bearbetning och bildanalys.

8.3.5 Informationskrigföring

I regeringens proposition 1998/99:74 berörs informationskrigföring (s. 186 ff.). Där redovisas bl.a. att en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som har studerat informationskrigföring, har föreslagit vissa åtgärder med anledning av sådan krigföring. Av arbetsgruppens

rapporter framgår att informationskrigföring omfattar åtgärder för att komma åt, påverka eller utnyttja andra aktörers information och informationssystem samtidigt som man skyddar sin egen information och sina egna informationssystem.

En öppen redovisning av arbetsgruppens resultat har lämnats till Försvarsdepartementet den 1 september 1998 i Rapport nr 2 om åtgärder och skydd mot informationskrigföring (se FO/98/1828/MIL). I rapporten redovisas främst åtgärder ägnade att skapa skydd för totalförsvaret mot denna typ av krigföring. Sådana skyddsåtgärder är av vital betydelse inte minst för underrättelsetjänsten som i sin verksamhet är beroende av bl.a. säkra datoriserade system för såväl lagring som kommunikation av hemlig information.

Nya former av såväl passiva som aktiva skyddsåtgärder efterlyses av arbetsgruppen, bl.a. genom att med "auktoriserade" intrångsförsök söka finna svagheter i samhällsviktiga informationssystem. Enligt arbetsgruppen bör kostnadseffektiva och sektorsövergripande organisatoriska lösningar tillskapas. Arbetsgruppen föreslår vidare inrättande av en samordnande *IT-kontrollfunktion* för statsförvaltningen. Försvarsmakten (Totalförsvarets signalskyddssamordning, TSA) kan vara en lämplig bas för denna.

Underrättelsekommittén har beretts tillfälle att yttra sig över rapporten och har så gjort i skrivelse till Försvarsdepartementet den 3 november 1998. Kommittén har i princip inte haft något att erinra mot de förslag som arbetsgruppen framför men har dock pekat på det ansvar som FRA enligt sin instruktion har för signalskyddet samt att kommittén i ett annat ärende tillstyrkt att FRA får utöva viss uppdragsverksamhet. Kommittén gjorde detta påpekande mot bakgrund av att arbetsgruppen bl.a. föreslår att Försvarsmaktens mandat beträffande signalskyddstjänsten gentemot totalförsvaret vidgas till att omfatta även civila informationssystem av betydelse för totalförsvaret. Kommittén vill framhålla att inte minst underrättelsetjänsten är beroende av effektivt skydd mot informationskrigföring och att därför organisatoriska lösningar måste ta sikte på att utnyttja bäst tillgängliga kompetens för detta syfte. Det gäller inte minst i samband med överväganden rörande huvudmannaskap, utformning och bemanning av IT-kontrollfunktionen.

Arbetsgruppen framhåller också att ett effektivt skydd mot informationskrigföringshotet kräver att de funktions- och samordningsansvariga myndigheterna tillförs så bra underrättelsematerial avseende IT-området som möjligt. Det ställer enligt arbetsgruppen krav på att våra underrättelsemyndigheter inriktas mot att ta fram och leverera i sammanhanget relevant material med högre prioritering än vad som sker idag.

Regeringen föreslår i den nyssnämnda propositionen i fråga om åtgärder inom informationskrigföringsområdet bl.a. att en försöksverksamhet bör genomföras för att ge underlag för ett eventuellt införande av en IT-kontrollfunktion i enlighet med vad arbetsgruppen inom Regeringskansliet har föreslagit. Regeringen anser vidare bl.a. att frågan om andra aktiva åtgärder inom området bör studeras ytterligare.

Underrättelsekommittén vill från sina utgångspunkter understryka behovet av fortsatt och fördjupad analys av frågor rörande informationskrigföring i enlighet med regeringens förslag.

8.4 Grundbearbetning och analys

Som har framhållits i avsnitt 2.2 är bearbetningen den del av underrättelseprocessen som syftar till att ställa samman, utvärdera och analysera inhämtad information. Bearbetningen brukar schematiskt sägas bestå av dels grundbearbetning, dels analys. Grundbearbetningen, syftar till att klarlägga informationsmaterialet bl.a. genom att göra detta begripligt genom översättning, redigering, omformning eller dechiffring. Analysen innebär bl.a. en sammanställning, tolkning och värdering av det samlade informationsmaterialet.

Vid inhämtningsorganen sker ofta även en viss analys för att klarlägga möjligheterna till inhämtning. Sålunda krävs att inhämtat material kan sättas in i sitt rätta sammanhang och att inhämtningsorganet kan avgöra vad inhämtningen skall riktas mot. Inriktningsorganet måste kunna bedöma värdet av det material, som bör och skall hämtas in, t.ex. värdet av en viss informationskälla. Analyskapacitet måste således finnas inom ramen för vad som krävs för att inhämtningsorganet skall kunna uppfylla sin uppgift. Till grundbearbetningen får även räknas den analys, som inhämtningsorganet kan och bör göra för att belysa inhämtat material mot bakgrund av andra erfarenheter i inhämtningen, bl.a. tidigare inhämtat material.

MUST är, såsom har påpekats tidigare under avsnitt 2.2, den enda s.k. all source-funktionen, när det gäller militära underrättelser. MUST är således det underrättelseorgan, som har att ta fram slutligt sammanställda och bearbetade militära underrättelser. Detta innebär att MUST på grundval av allt disponibelt fakta- analysmaterial från alla källor, nämnda i det föregående, och inkluderande bytesmaterial, skall bearbeta och sammanställa militära underrättelser. Detta skall ske med beaktande av materialets kvalitet och uppgiftslämnarnas kvalifikationer i sammanhanget. Kommittén har noterat att vissa inhämtningsorgan, framför allt FRA, har visat en strävan att ut-

veckla en egen analysförmåga utöver vad som krävs för att upprätthålla en effektiv inhämtningsfunktion. I och för sig synes dock en sådan utveckling naturlig då inhämtningsorganen i allt större utsträckning även har andra uppgifter än militär inhämtning och i den mån deras uppdragsgivare ställer krav på en sådan förmåga. Det bör vara en viktig uppgift för en samordningsfunktion inom Regeringskansliet att svara för att en kontinuerlig dialog med och mellan underrättelseorganen upprätthålls i fråga om den nivå av bearbetning eller analys, som behöver göras respektive formen för rapportering av underrättelser.

Frågan är om det är lämpligt och ändamålsenligt att dubbla analysfunktioner utvecklas när det gäller den militära underrättelsetjänsten. Erfarenheten visar att det ofta är fördelaktigt att få bedömningar från olika håll av en och samma företeelse eller förlopp. Detta kan gälla oavsett om bedömningsunderlaget härrör från samma eller från olika källor. Om materialet pekar på att skiljaktiga bedömningar kan göras, och särskilt om skiljaktigheterna gäller frågor av betydelse, bör saken på lämpligt sätt undersökas. Inom andra länders underrättelsetjänster förekommer regelbundet diskussioner där man avhandlar olika bedömningar av saken för att komma närmare gemensamma slutsatser. Även den svenska erfarenheten visar att det ofta är fördelaktigt att få olika bedömningar av en händelse eller ett förlopp. Inte minst bör detta gälla bedömningar av intresse i samband med fredsfrämjande verksamhet. Att sådana diskussioner redan pågår visar redogörelsen för Kosovo-frågan (*bilaga 3*). Det bör provas att i viktiga frågor mer generellt införa en sådan typ av samarbete mellan underrättelseorganen. Kommittén rekommenderar att inom ramen för den föreslagna samordningsfunktionen i Regeringskansliet en motsvarande ordning provas för svensk del. Om skillnader i bedömning kvarstår bör dessa skiljaktigheter på lämpligt och tydligt sätt redovisas för uppdragsgivarna för att bereda dessa tillfälle att överväga frågan.

Det kan också vara värdefullt att det i ökad utsträckning genomförs analysarbete i arbetsgrupper, i vilka ingår representanter från de underrättelseproducerande myndigheterna. I sådant fall är det nödvändigt att även eventuella särmeningar redovisas.

Enligt MUST ställer det vidgade säkerhetsbegreppet, som rymmer icke-militära hot och risker vid sidan av ett väpnat anfall, liksom kravet på totalförsvarets anpassning efter förändrade säkerhetspolitiska förhållanden samt ett ökande stöd åt internationell fredsfrämjande verksamhet, underrättelsetjänsten inför nya uppgifter och en ominriktning av resurser från traditionell underrättelsetjänst mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analysförmåga.

Detta kräver enligt MUST att personal med bl.a. ekonomisk, politisk, allmän samhällsvetenskaplig och teknisk kompetens anställs för att tillsammans med militär personal öka förutsättningarna för att göra kvalificerade prognoser om den säkerhetspolitiska och militära utvecklingen i olika tidsperspektiv. I samband med omorganisationer inom MUST under de senaste åren har MUST också sökt att i möjligaste mån tillgodose dessa behov. För att bredda analyskompetensen inom MUST har den civila personalen med sakkunskap på nyssnämnda olika sakområden ökat.

Som har framhållits ovan bl.a. under avsnitt 7.2.2 - 4 finns för den militära underrättelsetjänsten tillgänglig kompetens och kapacitet för en bredare säkerhetspolitisk analys på flera håll, bl.a. inom UD och FOA men också inom Försvarshögskolan (FHS) samt inom ramen för universitet och internationella organ verksamma med säkerhetspolitisk forskning och analys. När det gäller analysen av icke-militära hot av säkerhetspolitisk relevans så ligger ansvaret, såsom har påpekats (se bl.a. avsnitt 7.2.3), hos olika civila myndigheter. Vi tar därför här upp frågan om och i vilken utsträckning som den militära underrättelsetjänsten kan och bör utnyttja den sakkunskap, som finns på andra håll, i stället för att försöka skapa egen kompetens för analys utanför det rent militärt inriktade sakområdet.

Det har framhållits att MUST bör hushålla med sina resurser och koncentrera analysen på vad som betraktas som traditionella militära underrättelsefrågor. UD anser att MUST i det under alla förhållanden nödvändiga säkerhetspolitiska analyssamarbetet med UD bör koncentrera sig på militärstrategiska bedömningar och förlita sig på UD:s ansvar för den övergripande säkerhetspolitiska bedömningen. Det har samtidigt framhållits från UD:s sida att UD har behov av att i högre grad än hittills inrikta sina säkerhetspolitiska bedömningar på ett längre tidsperspektiv. Detta är också viktigt för samarbetet med MUST.

ÖB har inför kommittén framhållit att den militära underrättelsetjänsten inte har ambitioner att ta på sig att göra säkerhetspolitiska bedömningar, som i första hand faller inom UD:s verksamhetsområde. Samråd sker också med UD härvidlag. Även FOA, FHS, Utrikespolitiska Institutet och universiteten utnyttjas av MUST för bedömningar i säkerhetspolitiska frågor. ÖB har emellertid framhållit att det behövs en samlande koordinerande funktion för sådana bedömningar, förslagsvis i Regeringskansliet.

Vid kommitténs diskussioner med företrädare för den militära underrättelsetjänsten och UD angående den säkerhetspolitiska analysen har det framhållits att det härvidlag är önskvärt med ökade underhandskontakter mellan myndigheterna. Sålunda har det från

UD:s sida påpekats att det tidigare i större utsträckning har förekommit regelbundna möten mellan UD och MUST för diskussioner. MUST:s militärstrategiska bedömningar har därvid från UD:s sida ansetts som värdefulla. Mötena har från båda sidor uppfattats som positiva för analysprocessen och har ansetts ge ett värdefullt och konkret perspektiv åt olika säkerhetspolitiska frågor på ett sätt som inte är möjligt enbart genom ett utbyte av skriftliga rapporter. Sålunda har det framhållits att "diskussioner ger en bättre belysning än papper inte minst när det gäller den övergripande långsiktiga analysen". Det har emellertid inte ansetts att det finns skäl att formalisera kontakterna, men att dessa bör öka på en informell basis till ömsesidig nytta. Betydelsen av att det skapas personliga kontakter mellan handläggarna vid MUST och UD i analysarbetet har betonats både från MUST:s och UD:s sida. En samstämmig bedömning är också att en förutsättning för att sådana kontakter skall kunna upprätthållas är att det finns en kontinuitet på handläggsidan.

Kommittén anser bl.a. mot bakgrund av de diskussioner, som har förts med företrädare för MUST och UD, att det är angeläget med ett närmare samarbete dem emellan i första hand när det gäller respektive organs analyser. MUST har inte samma förutsättningar för säkerhetspolitiska bedömningar, som UD. Den säkerhetspolitiska information, som MUST kan erhålla framför allt genom attachéverksamheten även efter ett förbättrat samarbete inom utlandsmyndigheterna är inte tillräcklig.

Det har framstått som allt mer nödvändigt att Försvarsmakten bygger sin planering på omvärldsbedömningar i ett bredare säkerhetspolitiskt perspektiv. Enligt kommitténs mening är det inte ändamålsenligt att Försvarsmakten bygger upp egen analyskompetens för att åstadkomma ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt underlag. En sammanvägd värdering mot bakgrund av militär och civil analys torde alltid utgöra en förutsättning för detta. En annan sak är att Försvarsmakten ändå har behov av en viss bredare egen civil analyskompetens bl.a. för att upprätthålla kontakter med civila analysorgan och för att kunna utnyttja tillgängligt säkerhetspolitiskt informations- och analysmaterial, som behövs i en militärt inriktad underrättelsetjänst till stöd för Försvarsmakten och även för totalförsvaret. Samtidigt ställs krav på att MUST skall delta i den strategiska underrättelsetjänsten och förse regeringen med uppgifter om den militära verksamheten i omvärlden och bidra med underlag för den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningen.

8.5 Delgivning

Delgivning eller rapportering, som betraktas som det femte och sista steget i underrättelseprocessen, syftar till att presentera information och beredda underrättelser i första hand för uppdragsgivaren, men även för andra, som bedöms ha behov av underrättelsematerial. Det sistnämnda är inte minst en viktig uppgift för att sprida information. Åtskilligt underrättelsematerial ställs även samman utan att det finns någon särskild uppdragsgivare. Det gäller bl.a. regelbundna rapporter och särskilda orienteringar i en viss fråga. Delgivningen eller rapporteringen sker inte bara skriftligen, utan även muntligen och i störst omfattning genom införing i datoriserade informationssystem.

En effektiv delgivningsfunktion är en av förutsättningarna för en ändamålsenlig underrättelsetjänst. Funktionen måste skötas med stor kompetens och omdöme så att alla berörda så snabbt som möjligt får behövlig information. Delgivningen bör även ske samtidigt så att alla mottagare har samma utgångspunkt för sin bedömning av materialet.

Det är inte enbart MUST i egenskap av s.k. all source-funktion, som delger militärt underrättelsematerial, utan delgivning sker även genom inhämtningsorganen, såsom militärbefälhavarna, försvarsattachéerna, FMV, FOA och FRA. Delgivningen sker därvid direkt till dem, som är uppdragsgivare eller eljest bedöms ha behov av informationen. Det har förts diskussion om huruvida MUST såsom centralt bearbetningsorgan bör sköta delgivningen bl.a. för att först bedöma om information skall sättas in i ett större sammanhang innan delgivningen sker. Nödvändigheten av att särskilt betydelsefull eller tidskritisk information delges så snabbt som möjligt har emellertid betonats. Detta kan gälla underrättelser av såväl militär som annan karaktär. Sådan s.k. snabbdelgivning direkt från inhämtningsorganen förekommer och anses nödvändig bl.a. för att skyndsamt informera inom Regeringskansliet i första hand i SB, Fö och UD, men även på regional nivå inom Försvarsmakten. I och för sig ligger det en fara för vilseledande i att information i obearbetad eller eljest obekräftad form delges. Vikten av att informationskällan om möjligt anges har därför betonats som särskilt betydelsefull vid snabb delgivning för mottagarens möjligheter till kontroll.

Under kommitténs utredningsarbete har det framförts viss kritik från olika myndigheter mot delgivningen av underrättelseinformation. Det gäller både i fråga om bristande skyndsamhet och när det gäller att ge spridning åt den information, som finns inom ramen för underrättelsetjänstens verksamhet. Sålunda har det från UD:s

sida påpekats att en fördröjning i analysledet i den militära underrättelseprocessen innebär risk för att informationen hinner bli "överspelad". Det är angeläget att delgivningen av informationsunderlag också för MUST:s analys sker så skyndsamt som möjligt. Detta är frågor, som är av den karaktären att de i första hand kan och bör tas upp i en diskussion myndigheterna emellan.

Från flera myndigheter, som berörs av eller har ansvar för de s.k. nya hoten - bl.a. KBV, SRV, Tullverket och Post- och Telestyrelsen -, har det påpekats att det inom ramen för underrättelsetjänsten kan finnas information, som är av intresse för myndigheterna och som borde delges, men att så inte sker. Det gäller bl.a. information i form av rapporter med omvärldsbedömningar, med hotbildsanalyser eller om vissa vapen. Detta är ett förhållande som kommittén också har kunnat konstatera vid sin granskning och i kontakter med handläggare vid underrättelseorganen. Mycket av den militära underrättelseproduktionen kan och förtjänar enligt kommitténs mening att få en vidare spridning än vad som nu sker.

Ytterligare en fråga, som kommittén har uppmärksammat på och som rör delgivning, är att sådan även bör ske som en bekräftelse till inhämtningsorganen på att inhämtad information har tagits emot och hur värdet av informationen har bedömts. Inhämtningsorganen har ett behov av s.k. feedback, som bör tillgodoses. Delgivningen innefattar därvid även en bekräftelse på hur informationen har uppfattats av mottagaren. Detta "kvitto" på mottagen information som delgivningen innebär är även av betydelse för inhämtningsorganens möjligheter att bevaka att information, som de betraktar som angelägen, verkligen blir uppmärksammat. Detta är frågor som i första hand bör tas upp till diskussion myndigheterna emellan.

I och för sig kan det inte sällan vara viktigt att även i sekretessbelagt underrättelsematerial skydda en informationskälla och därför inte redovisa varifrån viss information eller vissa uppgifter härrör. Kommittén har emellertid vid sin granskning av det underrättelsematerial, som delges i form av rapporter m.m., noterat att underrättelseorganen mer eller mindre konsekvent underlåter att redovisa källor eller informationsunderlag, även i de delar av materialet, som eljest är öppet och som har hämtats från massmedia m.m. Från underrättelseorganens sida har det hävdats, att även en redovisning av källan till öppet material kan leda till att en hemlig informationskälla röjs.

För att öka underrättelsematerialets värde och även göra det tillgängligt för kontroll från mottagarens sida är det emellertid önskvärt att källhänvisningar redovisas så långt detta är möjligt av källskyddshänsyn.

Om det inte anses möjligt att explicit, t.ex. namneligen, ange en källa kan ett alternativ vara att beskriva källans karaktär. Därigenom kan mottagaren få en uppfattning om dennas informationskapacitet.

Om även en sådan källhänvisning anses alltför långtgående kan källans tillförlitlighet och uppgifternas bedömda sakriktighet redovisas genom en omskrivning av de bokstavs- och sifferkoder, som används för dessa begrepp, t.ex. "vanligen tillförlitlig källa" respektive "sannolikt riktig information".

Redovisning av källor och informationens sakriktighet blir naturligtvis svårare att göra när det gäller dokument, som bygger på information som sammanställts från flera källor. Det bör dock inte hindra att mottagaren ges en möjlighet att bedöma dokumentets status i dessa avseenden. En modell kan vara att inledningsvis ge en så utförlig karaktäristik av källunderlaget som möjligt.

Avsaknaden av källhänvisningar i underrättelsematerialet skapar även osäkerhet om materialets trovärdighet i ett annat hänseende, som har påtalats av flera underrättelseorgan, bl.a. av MUST och FRA, men även av civila mottagare av underrättelser och då i första hand UD. Sålunda förekommer det i inte så ringa omfattning att en och samma informationskälla kan ge upphov till information, som har samlats in genom olika metoder och vid skilda tidpunkter. Informationen kan således ha samlats in t.ex. genom signalspaning, informationsutbyte med främmande underrättelsetjänster, attachéverksamhet och genom öppna källor. Bl.a. genom att information från samma källa kan komma att delges genom olika organ, t.ex. genom både MUST och FRA, skapas en s.k. rundgång i underrättelsesystemet, som kan ge intryck av att det är fråga om olika informationskällor. Informationen kan då bl.a. komma att betraktas som mera väl underbyggd än vad som är det verkliga förhållandet.

Från UD:s sida har det påpekats att risken för och faran med rundgång i underrättelsematerialet i vissa fall är mycket stor och att rundgången är en allvarlig trovärdighetsfråga. Det har givits exempel på detta. Från MUST:s sida har det framhållits att problemen med rundgång skulle minska om ansvaret för delgivning koncentreras till en myndighet. En sådan ordning skulle emellertid innebära en fördröjning av delgivningen där en snabb sådan eljest är önskvärd. En redovisning av informationskällan torde emellertid i viss mån minska problemen med rundgång. Också här bör ett samordningsorgan inom Regeringskansliet kunna verka för en bättre ordning.

9 Organisations-, lednings-, styrning- och samordningsfrågor

De nya krav, som ställs på underrättelsetjänsten och som har berörts ovan under avsnitt 7, väcker frågor om underrättelsetjänstens organisation och ledning, dess styrning och samordning. Det gäller frågor om ÖB:s ansvar enligt instruktionen för Försvarsmakten för att Försvarsmakten skall leda och bedriva militär underrättelsetjänst. Det gäller vidare hur regeringens konstitutionella styrning av den militära underrättelsetjänstens verksamhet lämpligen bör utformas och hur en samordning skall uppnås i den underrättelseverksamhet, som bedrivs genom olika militära och civila organ.

I det följande behandlar Underrättelsekommittén först frågor om MUST:s, KSI:s och FRA:s organisatoriska ställning och om hur den direkta ledningen av dessa organ bör utövas (avsnitt 9.1). Därefter behandlar kommittén frågor om formerna för den politiska styrningen från regeringens sida av den militära underrättelsetjänsten mot bakgrund av de krav, som ställs på denna bl.a. på grund av ett vidgat säkerhetsbegrepp som inrymmer s.k. nya hot och anpassningsprincipen (avsnitt 9.2). Till frågan om den politiska styrningen av underrättelsetjänsten är i viss mån även knuten frågan om behovet av en samordning av de olika underrättelseorganens verksamhet bl.a. för att åstadkomma en sammanhållen säkerhetspolitisk bedömning. Kommittén behandlar frågan bl.a. mot bakgrund av de vidgade säkerhetsbegreppet, som innebär att ansvaret för underrättelseorganen är spritt på flera civila och militära myndigheter (avsnitt 9.3). Slutligen behandlas närmare frågor, som berör regeringens roll och uppgifter när det gäller samordning och utveckling på underrättelseområdet (avsnitt 9.4).

9.1 Grundorganisationen och dess ledning

Något tvärfackligt nationellt underrättelseorgan för att behandla underrättelsefrågor i ett brett säkerhetspolitiskt perspektiv bör inte tillskapas.

Behovet av övergripande inriktning och samordning av underrättelseverksamheten bör i stället tillgodoses genom en samordningsfunktion i Regeringskansliet.

Försvarsmakten bör alltså ha den direkta ledningen av den militära underrättelsetjänsten.

Skäl finns inte att vidta organisatoriska förändringar med avseende på underrättelsetjänstens grundorganisation (MUST med KSI och FRA).

En fortlöpande bevakning av den organisatoriska utformningen och ledningen av underrättelseorganen bör ske genom samordningsfunktionen i Regeringskansliet.

I det här avsnittet behandlar kommittén frågor om MUST:s, KSI:s och FRA:s organisatoriska ställning och hur ledningsfunktionen bör se ut i dessa organ. En redogörelse för den nuvarande organisation och ledningsfunktionen har lämnats i avsnitt 2.4.

Enligt försvarsmaktsförordningen skall Försvarsmakten leda och bedriva militär underrättelsetjänst. Den direkta ledningen och samordningen av den militära underrättelsetjänsten utövas såsom har redovisats bl.a. i avsnitten 2.4.2 och 2.4.3 av Försvarsmakten genom ÖB och efter delegering av chefen för MUST. Sålunda inriktar chefen för MUST underrättelsetjänsten inom ramen för ÖB:s beslut och låter omsätta beslutet i uppdrag om hur underrättelser skall hämtas in, bearbetas och delges. Chefen för MUST inriktar den militära underrättelseproduktionen vid FRA, FMV och FOA. MUST är det centrala underrättelseorganet och har s.k. all source-funktion, när det gäller militära underrättelser.

Frågan har väckts i olika sammanhang om organisatoriska förändringar, som bl.a. har tagit sikte på att den militära underrättelsetjänsten skall göras mer fristående i förhållande till det militära försvaret på motsvarande sätt, som gäller för vissa andra länders underrättelsetjänster. En rent militär underrättelsefunktion, som är direkt underställd försvaret, finns dock alltid i en eller annan form även i dessa länder.

Skälet till att skilja den militära underrättelsetjänsten från Försvarsmakten genom ÖB:s direkta ledning skulle vara att det ändrade omvärldsläget och de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna med ett vidgat säkerhetsbegrepp innebär att den militära underrättelsetjänsten har givits en mer allmänt säkerhetspolitisk och även civil

inriktning. Därför skulle den militära underrättelsetjänsten fortsättningsvis mer inriktas på att ge ett ökat stöd åt andra funktioner i samhället än de rent militära. Det gäller bl.a. att i större utsträckning bidra med säkerhetspolitiskt beslutsunderlag åt Regeringskansliet, men även åt olika myndigheter främst inom totalförsvaret, som har ansvar för att hantera s.k. nya hot. Det har därför ifrågasatts om det är motiverat att Försvarsmakten skall ha den direkta ledningen av MUST. I stället skulle MUST brytas ut ur myndigheten Försvarsmakten och ges en självständig ställning. Det har framhållits att MUST härigenom skulle kunna ges en bredare och koordinerande underrättelsefunktion och att ett samspel mellan militära och civila underrättelsefunktioner skulle underlättas.

Som argument mot en utbrytning av MUST ur Försvarsmakten har anförts att den militära underrättelsetjänstens huvuduppgift är att utgöra en stödfunktion i Försvarsmaktens operativa uppgifter och att underrättelsetjänstens verksamhet är en grund för Försvarsmaktens planläggning och utveckling på sikt. Det har ansetts att med Försvarsmaktens övergripande ansvar för Försvarsmakten följer att ÖB måste ha ett direkt inflytande över underrättelsetjänsten. Det har sagts att det ligger i underrättelsetjänstens natur att den är underordnad den beslutsfattare, som i första hand har behov av den information som tjänsten skall ge. Om MUST görs till ett från Försvarsmakten fristående organ skulle det innebära att ÖB mister direkta möjligheter att styra MUST.

Frågan om den militära underrättelsetjänstens ställning i förhållande till Försvarsmakten berördes av 1974 års underrättelseutredning. Utredningen framhöll bl.a. att med ÖB:s ansvar för Försvarsmakten följer naturligt en rätt att bestämma vilken information som behövs för att ÖB:s arbetsuppgifter skall kunna lösas. Såsom redan har påpekats skulle enligt utredningen en ordning där underrättelseorganens arbetsuppgifter bestämdes av en instans utanför försvarsledningen bl.a. innebära att en del av ansvaret för försvarsmaktens beredskap, krigsduglighet m.m. fördes över till denna instans. Detta skulle enligt utredningen strida mot fastlagda principer för ledningen av Försvarsmakten. (Se SOU 1976:19 s.102.)

ÖB har inför kommittén framhållit att det är nödvändigt att MUST i Försvarsmaktens operativa verksamhet är underställd ÖB. Försvarsmakten måste enligt ÖB ha direkt tillgång till en underrättelsetjänst, som är förberedd för en krigssituation. Underrättelsetjänsten måste vara tränad inom ramen för Försvarsmakten för att lämna underrättelser om militära resurser, teknikutveckling i vad avser krigsmateriel m.m. i omvärlden. Verksamheten inom Försvarsmakten kräver även i andra hänseenden ett direkt samarbete med

en underrättelsetjänst. Detta kan inte genomföras om tjänsten utgörs av en från Försvarsmakten fristående myndighet. En till Försvarsmakten knuten militär underrättelsetjänst måste enligt ÖB även ha förmåga att göra strategiska bedömningar bl.a. när det gäller den politiska och ekonomiska utvecklingen i omvärlden för att ge en överblick över tänkbara hot mot landet och bidra med information för Försvarsmaktens planläggning och utveckling. Enligt ÖB skall den militära underrättelsetjänsten dock inte i dessa sammanhang göra sådana utrikespolitiska bedömningar, som det i första hand ankommer på UD att göra.

ÖB anser sig således ha behov av att direkt kunna leda MUST:s verksamhet i vart fall när det gäller taktiska och operativa men även i fråga om strategiska underrättelser. Det finns emellertid enligt ÖB också ett behov av en särskild ordning för säkerhetspolitisk sammanvägning av information av militärstrategisk karaktär från MUST med icke-militär information, som tas fram av framför allt UD men även av andra myndigheter såsom FRA, RPS, Tullverket m.fl. Behovet av en sammanvägning av sådan säkerhetspolitisk information skulle enligt ÖB kunna tillgodoses genom att det skapas en samordningsfunktion inom Regeringskansliet t.ex. en "Lenkungsgrupp" av schweizisk modell.

Underrättelsekommittén delar ÖB:s uppfattning och de synpunkter, som tidigare har förts fram av 1974 års underrättelseutredning, i fråga om att Försvarsmakten har behov av att direkt förfoga över en egen underrättelsetjänst i allt fall när det gäller taktiska och operativa underrättelser. Om MUST skulle göras till en fristående myndighet torde Försvarsmakten således under alla förhållanden behöva inrätta ett parallellt underrättelseorgan för detta ändamål, men även för att tillgodose andra rent militärt inriktade underrättelser av strategisk natur. Frågan är om det mot denna bakgrund finns anledning att från MUST bryta ut en del av verksamheten, som i huvudsak har strategiska underrättelseuppgifter, och skapa en från Försvarsmakten fristående myndighet.

Genom att på detta sätt inrätta en särskild underrättelsemyndighet skulle det skapas ett tvärfackligt nationellt underrättelseorgan, som kunde behandla strategiska underrättelsefrågor i ett brett säkerhetspolitiskt perspektiv. Det gäller frågor, som bl.a. mot bakgrund av ett vidgat säkerhetsbegrepp med s.k. nya hot, kan angå ett flertal olika myndigheter. Som har berörts i avsnitt 7.2.3 vilar ansvaret för åtgärder och därmed också ansvaret för underrättelsefrågor i dessa sammanhang på de enskilda myndigheterna. Med den myndighetsstruktur, som vi har i Sverige torde det strida mot de principer som gäller för myndigheternas självständighet, om behandlingen av un-

derrättelsefrågor, som myndigheterna eljest har att handlägga, även skulle behandlas av en annan myndighet. Kommittén ställer sig redan av detta skäl tveksam till att det inrättas en särskild nationell underrättelsemyndighet.

Enligt Underrättelsekommittén torde det emellertid inte heller av andra skäl vara möjligt att åstadkomma ett enda och för all underrättelseverksamhet heltäckande organ. Sålunda måste ÖB, som nyss ha framgått, under alla förhållande ha en egen underrättelsefunktion. Verksamheten skulle också med nödvändighet endast kunna bli parallell med den verksamhet, som för närvarande bedrivs inom UD. Kommittén finner därför inte att det skulle vara ändamålsenligt att skilja MUST från ÖB:s direkta ledning.

En möjlighet att tillgodose krav på en bredare och koordinerande underrättelsefunktion, utan att bryta ut delar av MUST ur Försvarsmakten, är enligt kommitténs mening att skapa en samordningsfunktion inom ramen för Regeringskansliet. För kommittén har detta också varit en naturlig arbetshypotes. ÖB och olika underrättelseorgan har själva givit uttryck för samma uppfattning. Förebilder för en sådan ordning finns också i flera länder bl.a. i Storbritannien och Nederländerna. En sådan funktion skulle inte heller inkräkta på nuvarande myndigheters självständighet och ansvar för den underrättelsetjänst, som de för närvarande har att bedriva inom respektive verksamhetsområde. Enligt direktiven för Underrättelsekommittén skulle detta också vara en utgångspunkt i kommitténs utredningsarbete.

Underrättelsekommittén har således inte funnit skäl att skilja MUST från ÖB:s direkta ledning. Kommittén har inte heller funnit att det finns skäl att ändra KSI:s ställning i förhållande till MUST. Sålunda är KSI helt inriktat på militär underrättelseinhämtning och en knytning till MUST måste anses som lämplig och naturlig. Vi vill i sammanhanget betona ÖB:s särskilda ansvar för verksamheten inom KSI.

FRA bildades år 1942 och är efter att ha brutits ut ur försvarsmaktsorganisationen en civil myndighet. FRA fullgör inte bara militär utan även civil underrättelsetjänst och har därutöver även andra civila uppgifter. Underrättelsekommittén anser inte att det finns någon anledning att ändra FRA:s organisatoriska ställning såsom en fristående civil myndighet under Försvarsdepartementet.

Underrättelsekommittén har inte heller i övrigt funnit att det finns skäl till förändringar när det gäller underrättelsetjänstens grundorganisation eller dess ledning. Det får emellertid ses som en viktig uppgift för den av kommittén föreslagna samordningsfunktionen inom Regeringskansliet att fortlöpande bevaka även den or-

ganisatoriska utformningen och ledningen av underrättelsetjänsten samt att föreslå utredningsåtgärder eller förändringar, som kan visa sig motiverade.

En fråga, som rör Försvarsmaktens ledning av den militära underrättelsetjänsten och även kontrollen av verksamheten, är det förhållandet att MUST:s och KSI:s budgeterade resurser anges särskilt och således skilt från Försvarsmaktens budget i övrigt. En viss omfördelning av resurserna kan i och för sig göras inom ramen för Försvarsmakten, men i princip skall det inte ske. Den särskilda budgeteringen för MUST och KSI ger en bild av stelhet åt verksamheten och framstår som en inskränkning i Försvarsmaktens möjligheter att förfoga över och kontrollera underrättelsetjänsten. Ett skäl till de nuvarande förhållandena synes vara regeringens behov av att särskilt kunna inrikta och kontrollera underrättelsetjänsten. Detta torde dock kunna tillgodoses på annat sätt än i samband med att resurser ställs till MUST:s och KSI:s förfogande särskilt och avskilt från Försvarsmaktens budgeterade resurser i övrigt. Det framstår som mer naturligt att MUST:s och KSI:s verksamhet ingår som en del i Försvarsmaktens planerings- och budgetprocess. Anslagstekniken för MUST och KSI begränsar i praktiken möjligheten till närmare kontroll. Frågan om kontrollen av underrättelsetjänstens verksamhet i samband med budgetäskandena berörs i avsnitt 9.4.2.

9.2 Styrning av underrättelsetjänsten

Regeringens styrning av underrättelsetjänsten bör bli mer fast och preciserad.

Vissa mindre ändringar föreslås i de grundprinciper som bör gälla för den militära underrättelsetjänsten.

Underrättelsetjänsten bör lagregleras.

En fastare styrning bör ske av underrättelsetjänsten genom försvarsbesluten i samband med behandlingen av anslagsframställningar för underrättelsetjänsten (en budgetmässig styrning) och genom de årliga regleringsbreven.

En fastare och mer direkt styrning från regeringens sida bör ske genom en särskild funktion i Regeringskansliet, som fortlöpande kan ange inriktningen för underrättelsetjänsten och precisera regeringens behov av underrättelser.

Inledningsvis skall här erinras om vad kommittén anfört under avsnitt 6 om underrättelsetjänstens fyra grundprinciper. Där understryks bl.a. vikten av att underrättelseverksamheten bedrivs så att den är förenlig med statsmakternas intentioner. Här skall frågan om styrningen av underrättelsetjänsten utvecklas närmare.

Den nya säkerhetspolitiska omvärldssituationen ställer andra krav på den militära underrättelsetjänsten än tidigare, då tjänstens uppgifter huvudsakligen koncentrerades till att klarlägga traditionella konkreta militära hotbilder och väpnade angreppsscenarier. I dessa sammanhang kunde ansvaret för styrningen av underrättelsetjänstens verksamhet i stort sett helt läggas på Försvarsmakten på grundval av endast en mer allmän målformulering från regeringens sida. Den nya omvärldssituationen kräver däremot en säkerhetspolitisk bedömning i ett bredare perspektiv. Nya tendenser i omvärlden vad gäller hot, risker och andra säkerhetspolitiska förhållanden måste ges större politisk uppmärksamhet och övervägas i anslutning till statsmakternas fortlöpande ställningstaganden till den svenska säkerhetspolitikens inriktning. Huvudansvaret för att det skapas ett underlag för den säkerhetspolitiska bedömningen faller på regeringen och frågor om rikets yttre säkerhet är av sådan vikt att ansvaret inte bör överlåtas på myndigheterna utan en klar styrning från regeringens sida.

Den internationella politiken och omvärldsutvecklingen präglas, såsom redan har framhållits, i allt högre grad av föränderlighet och svårbedömlighet. Den osäkerhet och det komplex av svårbedömbara faktorer, som påverkar omvärldsutvecklingen och som skall ligga till grund för den svenska säkerhetspolitiken, ökar regeringens behov av information. Härvidlag kan den militära underrättelsetjänsten lämna bidrag och förutsätts även göra detta. Därmed ökar också regeringens behov av att kunna styra den av Försvarsmakten ledda underrättelsetjänstens verksamhet och att fortlöpande anpassa denna till omvärldsförändringar.

Det vidgade säkerhetsbegreppet, som i enlighet med 1996 års försvarsbeslut även omfattar de s.k. nya hoten (se bl.a. avsnitten 4.2.3 och 7.2.3 ovan), ställer i sig nya krav på regeringens behov av information för den säkerhetspolitiska bedömningen. De nya hoten ingår i det vidare spektrum av hot, risker och påfrestningar, som - utan att utgöra militära hot men med utgångspunkt i ett vidgat säkerhetsbegrepp - skall utgöra bakgrund för svensk säkerhetspolitik. Ansvaret för åtgärder mot de nya hoten och därmed även för inhämtningen av underrättelser ligger på olika civila statliga och kommunala myndigheter. Den militära underrättelsetjänsten kan emellertid även härvidlag lämna väsentliga bidrag. Detta kräver

dock en särskild styrning och inriktning från regeringens sida bl.a. för att klargöra vilka hot och risker, som i dagens läge men även på sikt bör omfattas av en vidgad säkerhetssyn. En styrning från regeringens sida krävs även för att klargöra underrättelsetjänstens ställning i förhållande till de ansvariga myndigheterna, när det gäller inhämtning av information i dessa sammanhang.

Totalförsvarets anpassning till det säkerhetspolitiska läget är, som redan framhållits, en central fråga för försvarspolitikerna och totalförsvarets framtida utformning. Anpassningen ställer därför i sig ökade krav på regeringen att ha underlag för att fortlöpande göra säkerhetspolitiska bedömningar. Den militära underrättelsetjänstens uppgifter att tillhandahålla beslutsunderlag i anpassningsprocessen och den tonvikt, som i processen får läggas på andra förhållanden än sådana som knyter an till underrättelsetjänstens traditionella uppgifter, har berörts ovan under avsnitten 4.3 och 7.2.2. Det är här fråga om information om och analys av bl.a. den allmänpolitiska, ekonomiska och sociala utvecklingen och strukturen i omvärlden. Regeringens hantering av anpassningsförloppet på såväl kort som lång sikt förutsätter en styrning och inriktning av underrättelsetjänsten i nu angivna hänseenden.

Deltagandet i fredsfrämjande och andra insatser i det internationella säkerhetssamarbetet utgör en allt viktigare del i den svenska säkerhetspolitiken. Regeringens behov av strategiska omvärldsun-
derrättelser blir därmed allt viktigare. Såsom har påpekats ovan under avsnitt 7.2.4 skall det vara en högt prioriterad uppgift för den militära underrättelsetjänsten att förse regeringen med information både för planeringen och genomförandet av sådana insatser. Behovet av en styrning från regeringens sida har därvid framhållits.

Under avsnitt 2.5 ovan har medlen för regeringens styrning av underrättelsetjänsten redovisats. Styrningen sker i huvudsak i anslutning till försvarsbesluten och i samband med de årliga anslagsframställningarna, en budgetmässig styrning, och regleringsbrev. Dessa återspeglar bl.a. de grundprinciper, som enligt regeringen skall gälla för verksamheten och i övrigt allmänt hållna handlingsregler. Däremot styrs inte verksamheten såsom i flera andra länder genom lagstiftning och i princip inte heller genom andra förklarande bestämmelser i förordning.

Den målformulering, som regeringen på nu angivet sätt ställer upp för att styra den militära underrättelsetjänsten, uppfattas även av underrättelsetjänsten som alltför knapphändig och allmänt hållen för att kunna ge underrättelsetjänsten den nödvändiga inriktning som krävs för att säkerställa att tjänsten i möjligaste mån skall tillgodose regeringens behov av säkerhetspolitiskt relevant information. Utan

en precisering blir utrymmet för underrättelseorganens tolkning av sin uppgift framför allt när det gäller säkerhetspolitiska frågor alltför stort och tolkningen präglad av osäkerhet. Å andra sidan leder, såsom det också har visat sig, bristen i inriktning till att underrättelseorganen inte följer den säkerhetspolitiska utvecklingen i erforderlig grad. Trots radikalt ändrade omvärldsförhållanden har inte heller den grundinriktning, som målformuleringen ger uttryck för ändrats genom åren utan i stort sett stått oförändrad. En styrning av verksamheten genom riktlinjer av sådan mer oföränderlig och allmängiltig karaktär lämpar sig mer att ges i form av lag eller föreskrifter än inom ramen för en återkommande budgetreglering.

Styrningen av underrättelsetjänsten kan således ske i form av lag eller andra föreskrifter i den del behövliga riktlinjer och inriktningen av underrättelsetjänsten är av mer allmängiltig och bestående karaktär. En närmare och fortlöpande styrning kan därutöver ske genom direktiv i samband med anvisning av medel eller genom särskilda uppdrag. Kommittén har diskuterat riktlinjerna, eller grundprinciperna, för underrättelsetjänsten i avsnitt 6 och föreslagit att dessa justeras och preciseras i vissa avseenden. Frågan om en lagreglering av verksamheten bör ske med utgångspunkt från dessa grundprinciper diskuteras under avsnitt 12.

Från underrättelseorganens sida har, såsom framgår i avsnitt 8.2, allmänt uttryckts en otillfredsställelse med den nuvarande ordningen när det gäller en mer detaljerad och fortlöpande precisering av underrättelsebehoven. Det har efterlysts en bättre dialog med regeringen såsom "beställare" av information. Det ad hoc-betonade samråd, som för närvarande förekommer mellan företrädare för regeringen och underrättelsetjänsten anses inte kunna ge uttryck för en tillräckligt fast och nödvändig styrning från regeringens sida. Det har efterfrågats mer konkreta organisatoriska former för detta, även om nämnda typ av samrådsförfarande ad hoc är betydelsefull för hanteringen bl.a. av olika säkerhetspolitiskt viktiga frågor som t.ex. om utvecklingen i Kosovo. Den form för en fortlöpande uppföljning av underrättelseunderlaget, som för närvarande finns i Fö har av underrättelseorganen och även av regeringen uppfattats som alltför begränsad för att kunna fylla de krav, som bör ställas på handhavandet av en fortlöpande inriktning från regeringens sida av den militära underrättelsetjänsten (jfr bl.a. prop.1996/97:4 s. 66).

För att tillgodose en fastare och mer preciserande styrning av underrättelsetjänsten från regeringens sida föreslår Underrättelsekommittén vissa ändringar i de grundprinciper, som bör gälla för den militära underrättelseverksamheten (se avsnitt 6). Vidare föreslår kommittén att verksamheten lagregleras (se avsnitt 12). En fast

styrning bör också kunna ske, förutom genom försvarsbesluten, i samband med behandlingen av anslagsframställningar (en budgetmässig styrning) och de årliga regleringsbrev. Kommittén anser att det härutöver behövs en fastare och en mer direkt styrning från regeringens sida genom en särskild funktion inom Regeringskansliet, som fortlöpande kan ange inriktningen för underrättelsetjänsten och precisera regeringens behov av underrättelser

9.3 Skäl för samordning av underrättelsetjänsten

En samordningsfunktion i Regeringskansliet bör skapas för att tillgodose

- en styrning och samordning när det gäller inriktning av olika underrättelseorgan samt informationsinhämtnings- och analysverksamheten,
- en sammanvägning av militär och civil information för att skapa ett brett och fullständigt säkerhetspolitiskt underlag bl.a. för anpassningsbeslut på politisk nivå,
- en samordning av utrikes- och försvarspolitisk analyskompetens för att skapa en sammanhållen säkerhetspolitisk bedömningsgrund i ett bredare hotbildsperspektiv,
- en fortlöpande redovisning av underlag för säkerhetspolitiska lägesbedömningar men även långsiktiga säkerhetspolitiska beslut,
- en samordning av underrättelsesamarbetet mellan underrättelseorganen i samband med fredsfrämjande insatser,
- en fortlöpande precisering av regeringens underrättelsebehov,
- en lämplig fördelning av underrättelseresurserna med avseende på bl.a. inhämtning, analys m.m. och
- en utvärdering av underrättelseverksamheten och en granskning av anslagsframställningar.

Samordningsfunktionen bör dock inte utgöra en central analysfunktion utan varje myndighet skall själv ombesörja analys inom sitt verksamhetsområde.

Svensk säkerhetspolitik skall bedrivas bl.a. mot bakgrund av det vidgade säkerhetsbegrepp, som i enlighet med 1995 och 1996 års försvarsbeslut har utvidgats till att - vid sidan av hävdandet av den

territoriella integriteten och svenska bidrag till hanteringen av internationella kriser och konflikter i andra länder samt fredsbevarande insatser - även omfatta de s.k. nya hoten. Som har framgått bedrivs underrättelseverksamhet och handläggs på underrättelser grundade säkerhetspolitiska frågor idag på flera olika håll inom statsförvaltningen, i första hand inom utrikesförvaltningen och Försvarsmakten med stödmyndigheter, men även inom ett flertal andra myndigheter bl.a. med ansvar för de nya hoten. Underrättelsefrågorna är därmed också departementsöverskridande. Det sistnämnda gäller även för specifikt militära underrättelsefrågor, som allt mer har kommit att beröras av bl.a. den politiska, ekonomiska och samhälleliga utvecklingen i omvärlden.

Med regeringens ansvar för säkerhetspolitiken följer att den med stöd av en samlad underrättelseverksamhet skall besitta en så god säkerhetspolitisk helhetssyn som möjligt. Som redan har framhållits saknas det i Sverige till skillnad mot vad som är förhållandet i åtskilliga andra länder ett särskilt organ inom Regeringskansliet eller eljest uttalade regler för en överordnad styrning och samordning av underrättelseverksamheten. Inte heller finns det en funktion inom Regeringskansliet för en samordnad beredning av sådan information av underrättelsekaraktär, som finns på olika håll inom underrättelsetjänsten, i Regeringskansliet och hos andra myndigheter och institutioner och som bör läggas till grund för regeringens säkerhetspolitiska ställningstaganden. En samordning har hitintills endast kommit till stånd inom ramen för olika mer eller mindre informella interdepartementala samrådsgrupper, som har verkat på ad hoc-basis.

Enligt vad Underrättelsekommittén har erfarit är det en allmän uppfattning hos både militära och civila underrättelseorgan att den nya mer föränderliga omvärldssituationen och den vidgade säkerhetssynen, som kräver en mer aktiv säkerhetspolitik från regeringens sida, också ställer ökade krav på underrättelsetjänsten att fortlöpande kunna ge sitt bidrag till en säkerhetspolitisk bedömningsgrund i ett bredare perspektiv. Detta förutsätter enligt underrättelseorganens samstämmiga uppfattning en styrande och samordnande och i första hand strategiskt inriktad funktion för hantering av underrättelsefrågor inom Regeringskansliet, där den militära underrättelsetjänstens verksamhet behandlas såsom en del. Vidare krävs det enligt underrättelseorganen en form för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation för att det skall föreligga ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt beslutsunderlag. Underrättelseorganen har hänvisat till en omvärldssituation, som präglas av ett allt mer komplext och snabbt växlande skeende

och ett vitt spektrum av förändringar av säkerhetspolitisk relevans. Enligt underrättelseorganen är det av avgörande betydelse för att nå ett gott resultat i underrättelseverksamheten, att regeringens underrättelsebehov kan ges en detaljerad utformning i ett samråd med olika underrättelseorgan.

Det är vidare angeläget att en fortlöpande dialog upprätthålls mellan underrättelseorganen och företrädare för regeringen för diskussion om prioriteringar och justeringar av behoven och för att upprätthålla en nödvändig flexibilitet i inriktningen av underrättelseverksamheten. Samråd och en samordning kan även behövas för en bedömning av vilken typ av inhämtningsresurser och vilka befintliga analysresurser, som bör prioriteras och utnyttjas, bl.a. för att undvika dubbelarbete. En samordning kan ske av olika myndigheters insatser. Framtida tendenser och möjliga nya uppgifter för den strategiska underrättelsetjänsten bör också kunna övervägas. Övergripande inriktningar bör kunna diskuteras, beredas och arbetas fram för att läggas till grund för statsmakternas beslut.

Det har av underrättelseorganen framhållits att en överordnad samordning av den strategiska utrikes- och försvarspolitiska analyskompetensen behövs för att skapa en sammanhållen säkerhetspolitisk bedömningsgrund för regeringen i anpassningsprocessen. Betydelsen av en samordningsfunktion i denna process accentueras av den roll, som särskilda forskningsinsatser är avsedda att spela för att tillsammans med underrättelseverksamheten ge regeringen erforderligt säkerhetspolitiskt beslutsunderlag (jfr bl.a. prop. 1995/96:12 s. 63 och prop. 1996/97:4 s. 65 ff.) Analysfrågor och även frågor som berör beredningen av ett sammanvägt beslutsunderlag bör också fortlöpande kunna diskuteras mellan regeringskansliet och myndigheterna för att säkerställa att underlaget blir så heltäckande som möjligt. Detta kan enligt underrättelseorganen endast ske inom ramen för en fast struktur i Regeringskansliet.

I olika sammanhang har det pekats på att inte minst den svenska konstitutionella traditionen med självständiga myndigheter, som lyder under skilda departement i Regeringskansliet, förutsätter en överordnad funktion för att en samordning av de skilda myndigheternas underrättelseinsatser och för att myndigheterna i sin självständiga roll skall undvika att i vissa fall utföra ett dubbelarbete. Möjligheterna för regeringen, att på lämpligt sätt fördela resurser mellan olika underrättelseorgan och även kontrollera och värdera hur tilldelade resurser används, underlättas också genom en sådan funktion. En förutsättning för detta är enligt den allmänna meningen hos underrättelseorganen att funktionen har en permanent karaktär,

som kan ge en övergripande bild av den samlade underrättelseverksamheten och har möjligheter att fortlöpande följa denna.

Däremot har det inte ansetts att det skulle vara ändamålsenligt med en central analysfunktion på underrättelseområdet i Regeringskansliet. Varje enskild myndighet bör i stället ombesörja analysen inom sitt verksamhetsområde och med utnyttjande av den speciella kompetens, som myndigheten besitter. Härigenom skulle även uppnås att perspektiven på olika hotbilder blir mer allsidigt belysta. Enligt de diskussioner som Underrättelsekommittén har haft med företrädare för underrättelseorganen och för Regeringskansliet har framkommit att det i stället bör finnas en lämplig form inom Regeringskansliet för att väga samman de analyser, som görs på olika håll, och bereda dessa så att de kan läggas till grund för en samlad säkerhetspolitisk bedömning hos den högsta politiska ledningen. Avsaknaden av en sådan sammanvägande beredningsfunktion har enligt underrättelseorganen även lett till att underrättelsematerial inte har kommit att utnyttjas i den säkerhetspolitiska beslutsprocessen. Likaväl som beredningsfunktionen kan fullgöra en sammanvägande roll, kan den verksamt bidra till att begränsa att det sker ett onödigt dubbelarbete från underrättelseorganens sida. En annan uppgift för samordningsfunktionen är att bevaka att underrättelseorganen i erforderlig grad inriktar sitt arbete långsiktigt såväl med avseende på inhämtning som analys.

Sålunda har det ansetts att det bör tillskapas en beredningsfunktion i Regeringskansliet, som fortlöpande för regeringen kan redovisa underlag för säkerhetspolitiska lägesbedömningar men även för mer långsiktiga säkerhetspolitiska beslut. Underlaget bör grundas på information, analyser och bedömningar, som har gjorts inom ramen för underrättelseverksamheten, mot bakgrund av ett brett spektrum av händelser och situationer med anknytning till bl.a. politik, försvar, ekonomi och nya hot i form av terrorism, spridning av massförstörelsevapen, informationskrigföring m.m. I samband med beredningen bör samråd ske med företrädare för olika berörda myndigheter och departement och då i första hand med företrädare för Fö, UD, Ju, Försvarsmakten (MUST), FRA och RPS med SÄPO. Beredningsfunktionen bör enligt den allmänna meningen lämpligen ingå i en nyssnämnd samordningsfunktion inom Regeringskansliet för underrättelsetjänsten.

Behov av samordning av underrättelsetjänsten inom ramen för en funktion i Regeringskansliet har tidigare av kommittén redan visats under olika avsnitt enligt följande.

- Det vidgade säkerhetsbegreppet väcker frågor om vilka av de nya säkerhetsproblemen, som den militära underrättelsetjänsten skall

ta sig an och detta kräver en styrning och en samordning bl.a. när det gäller informationsinhämtning och analysverksamhet men även i fråga om inriktning av olika underrättelsefunktioner. (avsnitt 4.4 och 8.2)

- En sammanvägning av militär och civil information måste alltid ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut på politisk nivå. (avsnitt 4.3 och 7.2.2)
- Det saknas en struktur för att samordna den utrikes- respektive försvarspolitiska analyskompetens, som finns på olika håll hos militära och civila myndigheter för att skapa den sammanhållna säkerhetspolitiska bedömningsgrund, som krävs bl.a. i anpassningsprocessen. Betydelsen av en samordningsfunktion accentueras av den roll, som forskningen kan väntas få i processen. En koordinerande funktion behövs även för en samordnad planering och inriktning redan när det gäller informationsinhämtningen. (avsnitt 4.4, 7.2.2 och 8.2)
- Förutsättningar behöver skapas för att åstadkomma en mer fullständig säkerhetspolitisk helhetssyn, men även för att få till stånd en grundläggande ändamålsenlig inriktning av informationsinhämtning och analys i fråga om de nya hoten bl.a. mot bakgrund av att sådana samtidigt kan beröra flera myndigheters ansvarsområden. (avsnitt 7.2.3 och 8.2)
- En funktion krävs för samordning av UD:s och MUST:s underrättelsesamarbete vid fredsfrämjande insatser. (avsnitt 7.2.4 och 8.2)
- Ett samordnande organ krävs för att bereda och väga samman underrättelsematerial från militära och civila underrättelseorgan till ett sammanhållet säkerhetspolitiskt beslutsunderlag. (avsnitt 7.2.2 och 7.2.3)
- En funktion behövs för preciseringen av regeringens underrättelsebehov och för en fortlöpande kontakt mellan regeringen och underrättelseorganen för justeringar av behoven och inriktningen. (avsnitt 8.2)
- För att bl.a. ge underlag för en bedömning av hur tillgängliga underrättelseresurser bäst bör användas med avseende på bl.a. inhämtningsmetoder, vilken myndighet, som är bäst skickad att utföra analyser i visst fall, och vilken produktion i form av t.ex. orienteringar, rapporter, omvärldsbedömningar m.m., som bör göras, torde en utvärdering av underrättelseverksamheten bäst tillgodoses genom en samordningsfunktion och ske i anslutning till det löpande arbetet inom en sådan funktion. (avsnitt 8.1 och 8.3.1)

Även erfarenheterna av Kosovo-studien (se *bilaga 3*) pekar mot att en bättre samordning av underrättelsetjänsten behövs. Av studiens slutsatser framgår bl.a. att

- regeringens beskrivningar av underrättelsetjänsternas uppgifter och relationerna dem emellan bör preciseras bättre,
- UD och Fö bör sträva efter att samordna underrättelsebehoven så att dessa om möjligt kan redovisas samordnat till underrättelseorganen. Detta hindrar inte att respektive departement kan framställa specifika önskemål om underrättelser till MUST respektive FRA eller andra underrättelseorgan,
- MUST och FRA bör fortsätta strävandena att ytterligare förbättra samarbetet organisationerna emellan.

9.4 Närmare om regeringens roll och uppgifter i fråga om samordning och utveckling på underrättelseområdet

Kommittén understryker vikten av att statsmakterna förbättrar samordningen på underrättelseområdet. Därför föreslås att Regeringskansliet tillförs en struktur för detta ändamål – en samordningsfunktion för underrättelsefrågor – bestående av en departementsövergripande beredningsgrupp på statssekreterarnivå stödd av ett samordningssekretariat för underrättelsefrågor. Denna funktion inom Regeringskansliet föreslås också få till uppgift att svara för kvalitetsutvecklingen när det gäller att verksamheten hos underrättelsetjänstens organ.

9.4.1 Allmänt om samordning i Regeringskansliet

Det svenska konstitutionella systemet sörjer allmänt sett för god samordning av regeringens verksamhet. Denna präglas av statsministerns ledande roll och principen om det kollektiva ministeransvaret. Departementsstrukturen – med de internationellt sett små departementen – är också generellt sett väl ordnad för handläggningen på skilda politikområden. Samordningsbehoven har tillgodosetts genom dels formaliserade, dels informella beredningsstrukturer som även de får anses välfungerande. Statsministerns kansli – Statsrådsberedningen – är även den internationellt sett av mindre storlek.

I det svenska förvaltningssystemet lyder myndigheterna under regeringen. Myndigheterna skall styras av regeringen som sådan. Det råder inte ministerstyre i Sverige, myndigheterna har en självständig ställning inom ramen för de styrformer som regeringen använder för sina beslut. I praktiken är kontaktytorna och utrymmet även för s.k. informella kontakter naturligtvis betydelsefulla mellan departementet och de därtill hörande myndigheterna. Detta är av stor vikt inte minst på Fö:s område. På det utrikespolitiska området har vi en ordning där sammanhanget mellan departement och myndigheter är särskilt starkt och som avviker från mönstret i övrigt. Utrikesförvaltningen bildar ett särskilt begrepp och består av UD och utrikesrepresentationen.

På senare år har det blivit alltmer uppenbart att det på vissa politikområden finns ett behov av stärkt samordning mellan departementen inbördes och i förhållandet mellan dessa och myndigheterna. Särskilt tydligt har detta varit i EU-frågorna, där dessa frågor behandlats bl.a. i flera utredningssammanhang. Ett annat exempel rör Östersjösamarbetet. Det förekommer att fasta samordningssekreteriat för sådana departementsövergripande frågor tillsätts. De har placerats i SB eller i ett av flera berörda departement. Vidare påverkas samordningen och arbetsformerna av att ett antal politiska tvärfrågor eller aspekter fått en framträdande roll, t.ex. jämställdhet, ekologisk hållbarhet, regional utveckling. Det är slutligen inte heller ovanligt, inte minst på det säkerhetspolitiska området, att grupper sätts ihop för mera entydiga analysuppgifter eller mera ad hoc. En del sådana grupper blir tillfälliga medan andra visar sig fylla behov även på längre sikt och kan verka ganska länge och bli mer eller mindre permanenta.

En avsikt att markera sammanhanget och vikten av samordning i regeringsarbetet har vidare varit beslutet att inrätta Regeringskansliet som en myndighet, bl.a. med rollen att vara en enda arbetsgivare för den tidigare departementsvis anställda personalen, se förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Statsministern är chef för Regeringskansliet. Regeringskansliets förvaltningsavdelning ingår tillsammans med SB och departementen i Regeringskansliet. Avdelningen leds av en förvaltningschef, placerad i SB.

Frågan om organisationsstruktur och kompetenskrav har nyligen, under ledning av statssekreteraren i SB, utretts av Översynen av kompetensförsörjningen i Regeringskansliet, se PM 1998-09-30. Särskilt viktigt har i översynen varit att lägga vikt vid insatser som stärker Regeringskansliet (RK) som en gemensam myndighet. I promemorian understryks bl.a., att de RK-gemensamma arbetsfor-

merna bör stärkas och att de anställdas förutsättningar att medverka i RK-gemensamma och departementsövergripande projekt bör bli bättre. En ny karriär som ledare i sådana projekt bör skapas. Vidare anføres att även goda arbetsinsatser, särskilt i departementsgemensamt arbete skall leda till belöning i form av ökad lön. Man föreslår också att det bör införas nya karriärer i departementen för angelägna roller för seniora experter. Man understryker också vikten av bl.a. att kunna tillfälligt anställa personal från myndigheterna för att i ökad omfattning och mera systematiskt använda sig av myndigheternas sak- och analyskompetens.

Kommittén vill från sitt perspektiv instämma i dessa förslag. Genomförs de nu refererade förslagen från denna översyn bör Regeringskansliet kunna få bättre förutsättningar än tidigare att hantera departementsövergripande frågor, både sådana som är mera analyserande och de mera operativa. Naturligtvis krävs här att Statsrådsberedningen tar sin ledande roll för att finna lösningarna och sedan följer verksamheten för att vid särskilda behov ta på sig en stark samordningsroll. En utgångspunkt är dock att SB som regel inte tillförs departementsövergripande samordningssekreteriat utan dessa får sin placering i ett departement. Därmed blir också en av departementscheferna som ges ansvaret för en sådan verksamhet. Av stor betydelse för att i praktiken uppfylla kravet på god samordning blir att en krets berörda statssekreterare eller deras närmaste medarbetare löpande engagerar sig i sådan departementsövergripande verksamhet.

Våra förslag skall ses som ett resonemang om hur en sådan här struktur för regeringens samordning av underrättelsefrågorna kan utformas. Det är naturligtvis slutligen varje regerings egen sak att under parlamentariskt ansvar organisera sin verksamhet. Kommitténs förslag bör ses som en skiss till en tänkbar lösning.

Verksamheten bör utformas flexibelt så att den skall kunna vara lätt flyttbar vid departementsomorganisationer t.ex. i samband med ett regeringsskifte. De behov som vi kunnat identifiera under utredningsarbetets gång visar emellertid klart på att det nu är viktigt att ge denna samordningsuppgift en tydlig ställning. Vi anser därför att denna verksamhet bör föras in i Regeringskansliets organisationsstruktur på ett formellt sett. Alternativen att låta denna fråga även i framtiden samordnas endast i informella former eller att upprätta någon form av sekretariat helt utanför departementsorganisationen, t.ex. som någon sorts stående råd eller beredning inom ramen för kommittéväsendet eller som en särskild myndighet vill vi bestämt avvisa.

Det nu sagda bör ses som en bakgrund till kommitténs fortsatta överväganden i fråga om samordningen i fråga om underrättelse-tjänsten.

9.4.2 Uppgifterna för en samordningsfunktion

Samordningsfunktionen, som skall bestå av en beredningsgrupp på statssekreterarnivå och ett samordningssekreteriat, skall ha följande uppgifter

- den skall regelbundet följa utvecklingen av underrättelse-tjänstens bevakning av säkerhetshot mot Sverige,
- den skall göra bedömningar av underrättelseunderlaget i vid mening i vad avser yttre såväl militära som civila hot mot landet och även sådana hot som rör Sveriges roll på området för fredsfrämjande och humanitära insatser,
- den skall svara för att regeringen löpande har tillgång till den samlade svenska underrättelsetjänstens bidrag till en sammanvägd säkerhetspolitisk analys av akuta och långsiktiga hot mot eller risker för landets yttre säkerhet,
- den skall löpande följa underrättelseunderlaget,
- den skall medverka till att underrättelsetjänstens olika organ får den kontinuerliga inriktning av sitt arbete som svarar mot landets säkerhetspolitiska behov till vilket även hör vårt internationella engagemang och fredsfrämjande samarbete med andra länder,
- den skall komplettera den inriktning av underrättelseverksamheten som har givits i regeringsbeslut,
- den skall bevaka kvaliteten i underrättelsetjänstens arbete och vid behov föreslå förändringar av prioriteringar och därav föranledd resurstilldelning för underrättelsetjänsten,
- den skall medverka till granskningen av anslagsframställningarna och i övrigt medverka i budgetberedningen vad gäller underrättelsetjänstens organ,
- den skall kunna bereda uppdrag rörande omorganisation av underrättelsetjänsten, för ändrad personalpolitik m.m.,
- den skall medverka i uppföljningar av underrättelseverksamheten och bedöma om medelstillelningen används rationellt och optimalt,
- den skall arbeta med kvalitetsutvecklingen inom underrättelsetjänsten,

- den skall vara rådgivande till regeringen och vid behov kunna förbereda allmänna eller särskilda beredningar eller beslut av regeringen,
- den skall fästa Regeringskansliets och myndigheternas uppmärksamhet vid förhållanden, som påkallar ytterligare utredning eller särskilda åtgärder,
- den skall hålla sig löpande orienterad på ett övergripande plan i frågor, som har med rikets inre säkerhet att göra och i de fall säkerhetshotande verksamhet kan ha underrättelsemässiga aspekter.

Att det finns ett behov av en starkt samordning har i olika avseenden framgått i flera sammanhang i det föregående. Här hänvisas dels till redogörelsen i avsnitt 2.6 där det belyses hur man i olika länder på olika sätt stärkt sin samordning, dels till avsnitt 9.3 där argumenten redovisats för behovet av en ökad samordning i Sverige på underrättelseområdet. Kommittén anser sig därför här kunna gå närmare på uppgifterna för en tänkt samordningsfunktion för underrättelsefrågor i Regeringskansliet.

Samordningsfunktionen avses bestå av en beredningsgrupp på statssekreterarnivå och ett samordningssekretariat. Den skall ha följande uppgifter.

Samordningsfunktionen skall regelbundet följa utvecklingen av underrättelsetjänstens bevakning av säkerhetshot mot Sverige och göra bedömningar av underrättelseunderlaget i vid mening i vad avser allmänna eller specifika säkerhetspolitiska yttre hot mot Sverige – såväl militära som civila - och även sådana hot i avseenden som rör Sveriges roll på området för fredsfrämjande och humanitära operationer. I första hand skall närområdet följas noga. Arbetet utförs med hjälp av sedvanlig rapportering och analyser från utrikesförvaltningen, Försvarsmakten och FRA m.fl. I arbetet används allt tillgängligt material som inhämtats genom öppna källor, särskild inhämtning och direkta kontakter med internationella organisationer och andra länder, bl.a. de med vilka Sverige har ett samarbete på underrättelseområdet.

Bedömningarna skall vid behov kunna redovisas för regeringen och därmed fylla ett viktigt informationsbehov för statsledningen. Den centrala uppgiften blir därmed att svara för att regeringen löpande har tillgång till den samlade svenska underrättelsetjänstens bidrag till en sammanvägd säkerhetspolitisk analys av akuta eller långsiktiga hot mot eller risker för landets yttre säkerhet. Vidare skall man inom denna funktion, och då närmast inom sekretariatet,

mera rutinmässigt följa underrättelseunderlaget löpande från dag till dag.

Samordningsfunktionen skall medverka till att underrättelsetjänstens olika organ får den kontinuerliga inriktning av sitt arbete som svarar mot Sveriges säkerhetspolitiska behov, till vilket även hör vårt internationella engagemang och fredsfrämjande samarbete med andra länder. I praktiken skall samordningsfunktionen kunna fylla en viktig roll som beställare till komplettering av den inriktning som givits i regeringsbeslut.

I samordningsfunktionens arbete skall särskilt beaktas vilka underrättelsebehov som föranleds av svensk direkt medverkan i internationella krishanteringsinsatser.

Samordningsfunktionen bör bevaka kvaliteten och stödja kvalitetsutvecklingen inom underrättelsetjänsten. Funktionen bör vid behov föreslå förändringar av gällande prioriteringar. Vidare bör funktionen följa förhållandet mellan underrättelsetjänstens uppgifter och behovet av resurser för att lösa uppgifterna. Därigenom bör skapas ett underlag för en fortlöpande bedömning av inriktning och resurser inom underrättelseområdet. Funktionen skall härutöver medverka i granskningen av anslagsframställningarna och i övrigt medverka i budgetberedningen vad gäller underrättelsetjänstens organ. Den skall vidare kunna bereda uppdrag rörande omorganisation av underrättelsetjänsten, för ändrad personalpolitik etc. samt kunna följa produktionen, medverka i uppföljningar av verksamheten och se om medelstillelningen används rationellt och optimalt.

Beredningsgruppen med dess sekretariat skall vara rådgivande till regeringen och vid behov kunna förbereda allmänna eller särskilda beredningar eller beslut av regeringen. Den skall ha uppgiften att fästa Regeringskansliets och myndigheternas uppmärksamhet vid långsiktiga eller kortsiktiga förhållanden som påkallar ytterligare utredning eller särskild vaksamhet.

Det finns anledning att här betona att denna funktion skall ses som en del av den vanliga organisationsstrukturen för beredningsuppgifter inom Regeringskansliet. Vi vill understryka detta för att motverka att missförstånd uppkommer om att vårt förslag skulle ha likheter med tidigare tankar om ett nationellt säkerhetsråd. Så är inte fallet.

Även i övrigt vill kommittén göra några klarlägganden i fråga om detta förslag med några synpunkter om hur samordningsfunktionens arbete bör avgränsas.

I arbetet skall inte ingå att ha hand om frågor som har med rikets inre säkerhet att göra. Det är uppgifter för SÄPO och polismyndigheterna och respektive civila och militära myndigheters säkerhets-

funktioner. Dock skall gruppen hållas löpande orienterad även i dessa frågor på ett övergripande plan och i de fall säkerhetshotande verksamhet kan ha underrättelsemässiga aspekter. Funktionen skall i denna egenskap inte ägna sig åt de löpande linjeuppgifterna, dvs. inte ha sakenhetsansvar eller andra förvaltande uppgifter i förhållande till berörda myndigheter. Däremot bör funktionen ha en löpande kontakt med sådana enheter. Funktionen skall inte heller gå in i det löpande arbetet med att dag från dag eller långsiktigt utforma den svenska säkerhetspolitiken. Koncentrationen skall ligga på underrättelsefrågorna och det sammanhang dessa har för utformningen av svensk utrikes- försvars- och säkerhetspolitik i vid mening. Med ett vidare säkerhetspolitiskt begrepp följer också ett vidare hot- och riskbegrepp. Även här skall funktionen ha en stödjande roll men inte linjeansvar. Det breda säkerhetsbegreppet är en stundom oklar samlingsbeteckning på företeelser som inte alltid har någon säkerhetspolitisk signifikans. Gruppen bör när den inleder sitt arbete själv göra en avgränsning mot sådana specifika hot och risker som inte bör hanteras i denna grupp.

En huvuduppgift för funktionen är att löpande följa upp det strategiska underrättelseunderlaget. I övrigt skall funktionen inte vara operativ, såsom t.ex. i den meningen att den skulle som sådan syssla med krishantering eller övrig ad hoc-verksamhet. För beredningsgruppen och samordningssekretariatet gäller i stället att de avses arbeta med samordning och inriktning av underrättelsetjänsten och underrättelserapporteringen. Om personal i denna funktion övergår till att behandla operativa frågor, som sammanhänger med mottagna underrättelser, bör övergången stå klar för deltagarna och för övriga berörda. Däremot bör funktionen med dess nya inriktning och personella uppsättning och expertis kunna utgöra ett viktigt tillskott i Regeringskansliets arbete även med sådana frågor. Funktionen som sådan skall nämligen kunna lämna sitt bidrag i krislägen dels i sak genom rapportering, dels personellt med vissa specialister som kan gå in och delta i särskilt upprättade ad hocgrupper. Det framstår som naturligt att sekretariatets personal deltar i sådana beredningar inom Regeringskansliet där underrättelsefrågor aktualiserats. Här är också slutligen att beakta att den nya strukturen som sådan bör kunna öka kapaciteten hos flera tjänstemän än tidigare att gå in i roller av betydelse för vissa former av krishantering.

9.4.3 Närmare om arbetsformerna

Samordningsfunktionen skall i princip kunna ta del av allt material, som underrättelsetjänsterna hämtar in eller själva producerar.

Beredningsgruppen skall sammanträda regelbundet enligt en fastlagd ordning varannan eller var tredje månad och vid behov oftare.

Beredningsgruppen fattar inte några formella beslut men dess diskussioner och slutsatser i arbetet tjänar som vägledning för de myndigheter och arbetsenheter inom Regeringskansliet som är företrädare i gruppen.

Samordningssekreterariatet skall vid behov utarbeta bedömningar eller sammanvägningar baserade på allt tillgängligt undermåttelsematerial.

Sekreterariatet skall arbeta i nära kontakt med myndigheter med underrättelseuppgifter.

Kommittén har som redan sagts funnit att de nu nämnda uppgifterna bör skötas av en samordningsfunktion bestående av en beredningsgrupp på statssekreterarnivå stödd av ett samordningssekreterariat. Innan vi går in på den närmare organisationen av den tänkta funktionen diskuterar vi här vilka arbetsmässiga förutsättningar som bör ställas upp och hur de tänkta uppgifterna bör skötas.

Samordningsfunktionen skall kunna ta del av allt material - i huvudsak i bearbetad form, men om så erfordras även som råmaterial - som underrättelsetjänsterna inhämtat eller producerat. Den rättsliga utgångspunkten är här att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till regeringen, 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Källskyddet måste härvid beaktas och det kan i vissa avseende fordra särskilda hänsynstaganden.

Beredningsgruppen är tänkt att sammanträda regelbundet enligt en fastlagd ordning, ungefär varannan månad och vid behov oftare. Gruppens sammanträden kan med fördel vara delvis tematiska. Gruppen skall - liksom andra beredningsgrupper inom Regeringskansliet - inte fatta formella beslut. Diskussionerna och slutsatserna i arbetet inom gruppen skall i stället tjäna som vägledning för de myndigheter och arbetsenheter inom Regeringskansliet som är företrädare i gruppen. Därmed kommer gruppen också att kunna lämna ett viktigt bidrag i såväl myndigheternas som regeringens löpande arbete med säkerhetspolitiska och försvarspolitiska frågor.

Samordningssekreterariatet bör få del av föredragningar och material från de myndighetsföreträdare som är tänkta att ingå i gruppen. Inom gruppen får fortlöpande övervägas om ytterligare underlag bör tas fram för de närmare ställningstagandena. Vid behov bör även

sekretariatet utarbeta bedömningar eller sammanvägningar baserade på all tillgänglig information till komplettering av redan framtaget material. Inom sekretariatet bör också finnas en fast inrättad kapacitet för löpande uppföljning av underrättelseunderlaget. Vid kritiska lägen blir denna senare uppgift liksom sammanställningar av lägesrapporter framträdande. Sekretariatet bör för sådana situationer förbereda samverkan med de funktioner i Regeringskansliet som nu har lägesrum (motsvarande) med möjligheter till dygnsbevakning. Det bör när ytterligare erfarenheter har vunnits övervägas om sekretariatet bör utgöra stommen i ett Regeringskansliets lägesrum för sådana situationer. Sekretariatet är tänkt att arbeta i mycket nära kontakt med de berörda myndigheterna med underrättelseuppgifter. Detta får konsekvenser för hur det bör vara organiserat, se följande avsnitt.

Ett nära samarbete bör etableras med de ad hoc-arbetsgrupper som från tid till annan finns för att följa utvecklingen inom ett bestämt område och ofta för att förbereda svensk insats för krishantering eller fredsfrämjande eller humanitära åtgärder. Här bör finnas utrymme för att sekretariatet medverkar med kontaktpersoner i sådana grupper, liksom i sådana referensgrupper som för något längre tid upprättas för särskilda arbetsuppgifter. Kontaktpersonen bör kunna vara en viktig resurs inte minst för att medverka till att underrättelsesamhällets samlade resurser för informationsinhämtning kommer till användning i sådana sammanhang.

Öppenhet och regelmässigt samråd på olika arbetsnivåer mellan de olika organ, som har uppgifter på underrättelseområdet, är enligt kommittens mening ägnat att öka kvaliteten på det material som utarbetas. Överhuvudtaget bör samordningsfunktionen genom sina arbetsformer främja ett gott samarbetsklimat hos och mellan de myndigheter, som är verksamma med hantering av underrättelsefrågor i vid bemärkelse.

9.4.4 Organisationsfrågor

I beredningsgruppen, som bör ha en informell struktur, bör ingå statssekreteraren i SB, kabinetssekreteraren i UD samt statssekreterarna i Ju och Fö, ÖB och chefen för MUST samt cheferna för FRA och SÄPO.

Chefen för samordningssekretariatet bör ha rollen som Regeringskansliets underrättelsekoordinator och han bör ha verkställande uppgifter i beredningsgruppens arbete.

Till beredningsgruppens möten bör vid behov adjungeras företrädare för andra departement eller myndigheter.

I samordningssekretariatet, som bör bestå av fem eller sex tjänstemän, bör finnas befattningar för tjänstemän med säkerhetspolitisk, militär och underrättelsemässig erfarenhet.

Samordningssekretariatet skall ha en nära anknytning till de för säkerhetspolitiska frågor ansvariga delarna av linjeorganisationen och inte uppfattas som ett från det övriga Regeringskansliet fristående organ.

Samordningssekretariatet utgör en för Regeringskansliet gemensam resurs och skall ses som en för UD och Fö gemensam arbetsgrupp.

Samordningssekretariatet bör inordnas i den vanliga departementsstrukturen och vara inplacerat i UD eller Fö.

Den av kommittén föreslagna beredningsgruppen - som organisatoriskt sett liksom normalt är fallet med statssekreterargrupper - bör vara en informell struktur. I gruppen bör ingå statssekreteraren i SB, kabinetssekreteraren i UD samt statssekreterarna i Ju och Fö. Statssekreterarna och motsvarande bör kunna ersättas av någon nära, för ändamålet fast utsedd, medarbetare. I beredningsgruppen bör vidare ingå Överbefälhavaren med Försvarsmaktens underrättelsechef samt cheferna för FRA och SÄPO. Slutligen skall chefen för sekretariatet ingå som medlem av gruppen. Sekretariatschefen bör ha de verkställande uppgifterna i gruppens arbete. Däri ingår uppgiften att vara sammankallande. Ordförandeskapet i beredningsgruppen bör permanent utövas av någon av statssekreterarna eller kabinetssekreteraren. Denna uppgift bör därmed i princip åvila en bestämd person för längre perioder.

Till beredningsgruppens möten kan vid behov - beroende på dagordningen - företrädare för ytterligare organ adjungeras, såsom för andra departement som Finansdepartementet, Miljödepartementet etc. eller för myndigheter såsom FOA, FMV, FHS, ÖCB, SRV, KBV, RPS, Tullverket, Statens invandrarverk etc.

Till sin hjälp skall beredningsgruppen ha ett samordningssekretariat. Detta bör inordnas i Regeringskansliets organisationsstruktur och - som andra sekretariat - erhålla en instruktionsmässigt formell ställning. Verksamheten bör preciseras i en departemental arbetsordning. Sekretariatet bör som nämnts ledas av en högt kvalificerad tjänsteman. Denne sekretariatschef bör anställas av regeringen. Det är viktigt att denna befattning lönemässigt och på annat sätt ges en framträdande ställning i likhet med övriga chefsbefattningar i Re-

geringskansliet. Som lämplig bakgrund för uppgiften kan tänkas tidigare arbetsuppgifter i framskjuten ställning inom Regeringskansliet, utrikesförvaltningen eller underrättelsetjänsten. I sekretariatet bör vidare finnas befattningar för några tjänstemän med säkerhetspolitisk, militär och underrättelsemässig erfarenhet.

Kommittén har inte funnit anledning att utarbeta något detaljerat förslag till sammansättning av sekretariatet. En utgångspunkt bör enligt kommitténs mening vara att sekretariatet skall ha en nära anknytning till de för de säkerhetspolitiska frågorna ansvariga delarna av linjeorganisationen och inte uppfattas som ett från det övriga Regeringskansliet fristående organ. Samtidigt bör sekretariatet som sådant inte delta i den dagliga sak- och ärendehandläggningen. Dock bör sekretariatet svara för bl.a. dag-för-daguppföljningen av underrättelseunderlaget. En möjlighet kan vara att till sekretariatet föra resurser som idag finns inom Fö för denna uppgift.

Sekretariatet bör till sin sammansättning ses som en gemensam resurs för Regeringskansliet samt i praktiken uppfattas som en för UD och Fö gemensam arbetsgrupp. Det är viktigt att detta kommer till tydligt uttryck. Det förhållandet att sekretariatet ofta kommer att arbeta med hemligt eller kvalificerat hemligt material ställer särskilda krav på de lokaler i vilka arbetet skall utföras. Särskild uppmärksamhet måste också av den anledningen ägnas åt registrerings- och arkivfrågor.

Kommittén föreställer sig att sekretariatet skulle kunna bestå av – förutom sekretariatschefen – kanske omkring fem-sex tjänstemän från Regeringskansliet och från underrättelsetjänsten. De senare bör under en begränsad tid anställas i Regeringskansliet och placeras i sekretariatet. Bland sekretariatets medarbetare bör nämligen finnas ämnessakkunniga som på viss tids-förordnande rekryteras från främst Försvarmakten och FRA där de sysslat med underrättelsefrågor. Syftet med detta är att sekretariatet inom sig skall ha tillgång till expertis på respektive organisations område, som har vana vid att tolka rapporter från dessa organisationer och som bör kunna fungera väl som kontaktmän till berörda myndigheter. När en sådan tjänsteman efter några års tjänstgöring kan väntas återvända till sin tidigare anställning hos ett underrättelseorgan kommer han eller hon att medföra ingående kunskaper och erfarenheter om hur det samlade svenska underrättelsesamhället fungerar. Detta kan på sikt ge viktiga positiva effekter för hela verksamheten.

Arbetsformerna för sekretariatet har behandlas i det föregående. Sekretariatet skall utarbeta dagordning för beredningsgruppens möten och svara för uppföljningen av gruppens slutsatser. En huvuduppgift för sekretariatet bör vara att sörja för att ett regelbundet

samråd äger rum mellan tjänstemän inom underrättelsetjänsterna och Regeringskansliet och att en adekvat delgivning av material sker. Sekretariatet skall kunna utföra egna bedömningar och sammanvägningar av underrättelseunderlaget med utnyttjande av material från enheter i linjeorganisationen.

Här kan sekretariatets uppgift sammanfattas som att den gäller att svara för att det i Regeringskansliet på underrättelseområdet finns en löpande uppföljning av underrättelseunderlaget samt att på grundval härav förbereda beredningsgruppens sammanträden och verkställa de åtgärder som gruppen har bestämt eller som sekretariatet eljest ges i uppgift att utföra inom ramen för de sedvanliga arbetsrutinerna i Regeringskansliet.

Kommittén har övervägt frågan om var sekretariatet organisatoriskt bör placeras.

Vi har tagit del av argument från flera håll för att hela den tänkta samordningsfunktionen bör placeras in i SB. Det finns flera utländska exempel på en ordning där underrättelsefunktionen läggs så centralt. I Sverige har man dock valt en lösning med ett litet kansli för statsministern som inte inrymt en sådan funktion. Frågan om SB:s organisation är något för varje statsminister att ta ställning till. Vi vill därför inte framlägga något förslag om en placering i SB. Det är däremot angeläget för oss att betona att organisationsstrukturen bör vara flexibel så att funktionen lätt kan flyttas inom Regeringskansliet, t.ex. vid en regeringsombildning. Det är viktigt att samordningsgruppen och sekretariatet framstår som departementsöverskridande organ avsedda för Regeringskansliet som sådant. Vi har övervägt tanken att detta även skulle komma till uttryck på ett instruktionsmässigt sätt så att sekretariatet fick en ställning utanför departementsorganisationen med en egen funktionsrubrik i förordningen med instruktion för Regeringskansliet som är fallet med Regeringskansliets revisionskontor. Vi har dock stannat för att sekretariatet bör inordnas i den vanliga departementsstrukturen. Det bör dock därvid tydligt markeras att sekretariatet har för Regeringskansliet gemensamma uppgifter. Detta kan ske i en departemental arbetsordning.

Enligt kommitténs mening är det två departement som är tänkbara för denna inplacering, antingen UD eller Fö. Vilket av dessa departement som väljs för att hysa sekretariatet kan bero på flera faktorer.

En faktor är i vilken grad regeringen önskar utnyttja denna struktur i arbetet med att utforma säkerhetspolitiken. Ju bredare uppgifter på det området som denna organisation ges desto mer talar för att UD bör hysa sekretariatet. Både ett eventuellt annalkande hot

i vårt område och konflikthantering i närområdet och längre bort, kan förväntas utgå från mera allmänna utvecklingstendenser på det ekonomiska och politiska området snarare än på det rent militära området. Det är sådana nya trender som den strategiska underrättelsetjänsten skall säkerställa att man uppfattar och analyserar samt bringar till beslutsfattarnas kännedom på ett korrekt sätt. Denna analys och det helt övervägande antalet tjänstemän som är engagerade i uppgiften finns inom UD och i utrikesförvaltningen utomlands. Den information som därvid kan väntas bli av störst betydelse i verksamheten kan alltså förväntas komma inifrån utrikesförvaltningen eller eljest röra säkerhetspolitisk information av snarare allmän än specifikt militär karaktär. Även när det gäller det internationella säkerhetssamarbetet har utrikesförvaltningen etablerade kontakter, som kan ge viktig information. Att UD härmed i sak får en starkt framträdande ansvarsroll i sammanhanget är uppenbart.

Ser man mer organisationsmässigt på frågan finner man emellertid att en viktig del av underrättelsetjänsten utgörs av myndigheter, som sedan länge konstitutionellt och operativt sorterar under Fö. Vidare är det enligt konstitutionell praxis så att försvarsministern sedan länge haft och har en särskild roll inom regeringen i de rena underrättelsefrågorna. I en framtid där en övergång till mer av ministerstyrelse inom den svenska statsförvaltningen är en tänkbar utvecklingslinje kan också försvarsministerns roll på just detta område komma att stärkas. Redan dagens ordning i fråga om kommandomålen särställning bland regeringsärendena antyder detta.

Fö har inte uppgiften att svara för de generella säkerhetspolitiska omvärldsbedömningarna men har naturligtvis ett delansvar på området och skall därför delta i arbetet med att utforma säkerhetspolitiken. Fö har däremot att på regeringsnivå svara för verksamheten med svensk militär och andra närliggande kategorier för landets försvar eller i internationella operationer. Totalförsvarsfrågorna som i hög grad rör problem kring det nya hot- och riskperspektivet är också ett ansvar för Fö. Vidare är det så att en central uppgift för den nya underrättelsefunktionen i Regeringskansliet skall vara att inte minst under de närmaste åren aktivt initiera ett förändringsarbete inom underrättelsetjänstens organ. Här finns också ett naturligt samband med Försvarsberedningen, som ju nu är inplacerad som en formell funktion inom Fö. En viss saklig anknytning finns också till andra centrala beredskapsfunktioner för vilka ansvaret nu ligger hos Fö.

Kommittén avstår från att lägga förord för någondera av dessa alternativ. Vi återkommer i det författningstekniska avsnittet till förslag om hur man instruktionsmässigt skall kunna markera den ge-

mensamma funktion sekretariatet avses få. Vi anser att denna fråga bör ges en så praktisk lösning som möjligt. Det är viktigt att få en utformning som såvitt möjligt får alla att känna sig delaktiga. Oavsett hur sekretariatet inplaceras är det viktigt att det bemannas med personal med erfarenheter från de närmaste berörda departementen. Det skulle vara sakligt sett ytterst olyckligt om frågan om en samordningsfunktion, som det rådde ett gott samförstånd kring, inte skulle få en god organisatorisk och personell lösning.

Kommittén är också medveten om att det finns en risk för att planerings- och analysorgan av det slag som kommittén föreslår, antingen placeras för långt från det löpande arbetet och därmed riskerar att bli av mindre betydelse eller placeras för nära det och därmed riskerar att drunkna i ärendehantering. Det skulle vara synnerligen olyckligt och kontraproduktivt om ett sådant organ fick en så oklar ställning att det ledde till dubbelarbete och dubbelkommando. Det är viktigt att sekretariatet får rätt sammansättning, ledning och organisatorisk placering samt en arbetsbeskrivning som gör att det erhåller relevans och tydlig ställning inom Regeringskansliet.

9.4.5 Författningsstöd och ekonomiska frågor

I avsnitt 12 Rättsliga frågor behandlas hur den här föreslagna samordningsfunktionen författningstekniskt bör komma till uttryck. I avsnitt 13 Ekonomiska frågor redovisar vi hur vårt förslag om samordningsfunktionen bör finansieras.

10 Insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten

Underrättelskommittén har i enlighet med sitt uppdrag studerat hur FUN:s insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten har fungerat. Kommittén har funnit att den har fungerat väl. Kommittén föreslår likväl vissa förändringar av nämndens uppdrag och verksamhet.

Inledningsvis konstateras att FUN är regeringens kontrollorgan, vilket kommittén anser vara lämpligt och i överensstämmelse med vårt konstitutionella system. De ledamöter, som regeringen utser, är medborgerliga förtroendemän, som i många fall har parlamentarisk anknytning. Sammansättningen är ägnad att stärka allmänhetens förtroende för FUN:s arbete.

Enligt gällande bestämmelser har FUN att granska den militära underrättelsetjänsten men inte den militära säkerhetstjänsten. Det ingår inte i Underrättelskommitténs uppdrag att bedöma den senare tjänsten. Kommittén vill ändå förorda att någon form av tillsynsfunktion skapas för säkerhetstjänsten.

Kommittén har funnit att FUN i realiteten inte har förutsättningar att ägna sig åt den budgetgranskning, som nu föreskrivs i FUN:s instruktion. Kommittén föreslår därför att den uppgiften utgår som en huvuduppgift och att FUN i stället fortsättningsvis bör granska att underrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med gällande inriktning och att uppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt. Kommittén föreslår även ändringar avseende vilka myndigheter, som skall vara föremål för FUN:s kontrollverksamhet. Denna bör enligt kommitténs mening koncentreras till Försvarsmaktens och FRA:s underrättelseverksamhet.

FUN bör enligt kommitténs mening förstärkas med någon ledamot, som har sakkunskap i underrättelsefrågor och säkerhetspolitiska frågor. Därutöver bör sekretariatet förstärkas.

Kommittén anser att FUN årligen bör avge en öppen skriftlig rapport om sin granskningsverksamhet. Även Försvarsmakten

(MUST) och FRA bör överväga att ge ut öppna översikter rörande sina respektive verksamhetsfält.

Såsom framgår av avsnitt 2.5 har regeringen lagt huvudansvaret för den externa insynen i och kontrollen av underrättelsetjänsten på FUN. Enligt direktiven för Underrättelsekommittén har kommittén att belysa hur FUN:s insyn har fungerat samt FUN:s roll och förhållanden till regeringen och andra organ. En särskild fråga, som skulle uppmärksammas av kommittén, är de rutiner, som FUN tillämpar när FUN hämtar in upplysningar om arbetet inom underrättelsetjänsten. Enligt direktiven har kommittén även haft att ta ställning till om det finns behov av att förändra FUN:s uppgifter och FUN:s sätt att arbeta.

Underrättelsekommittén har granskat handlingar hos FUN från FUN:s verksamhet och har sammanträtt tillsammans med FUN fyra gånger och har därvid fått redogörelser för FUN:s verksamhet samt svar på olika frågor. Därutöver har kommittén haft ett antal samtal med FUN:s sekreterare och bl.a. diskuterat FUN:s kontrollverksamhet. Hur denna bedrivs har beskrivits ovan under avsnitt 2.5. Kommittén har inte funnit annat än att FUN:s insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten har fungerat väl.

Kommittén har konstaterat att FUN, trots att FUN är ett regeringens organ, allmänt uppfattas som en parlamentarisk kontrollfunktion mot bakgrund av att de flesta ledamöterna i FUN utgörs av riksdagsledamöter eller före detta riksdagsledamöter. Frågan har ställts om inte FUN bör vara ett riksdagens kontrollorgan. Vid bedömningen av den frågan måste följande beaktas.

Enligt vårt konstitutionella system har inte riksdagen till uppgift att direkt och löpande granska de myndigheter, som regeringen i egenskap av högsta och ledande förvaltningsorgan har ansvar för. En parlamentarisk granskning och kontroll inriktas enligt gällande system på regeringens ansvar för hur den militära underrättelsetjänsten bedrivs och inte på en myndighetsgranskning. Med denna utgångspunkt skulle det krävas en grundlagsändring för att ett parlamentariskt kontrollorgan inrättas, som tar sikte på en fortlöpande och direkt granskning av underrättelsetjänstens verksamhet. För annan insyn och kontroll från riksdagen finns redan såsom Underrättelsekommittén har pekat på under avsnitt 2.5.3 parlamentariska funktioner i form av riksdagsutskott, riksdagsrevisorer och JO. För tillsyn respektive kontroll av användningen av statsmedel och för bedömningen av effektiviteten inom statsförvaltningen finns vidare

JK respektive Riksrevisionsverket. Dessutom finns särskilda revisorer för granskningen av MUST och FRA.

Frågan om en ändring av regeringsformen för att tillgodose ett eventuellt behov av en parlamentarisk löpande och direkt kontroll av den militära underrättelsetjänsten är enligt Underrättelsekommitténs mening av så stor principiell och generell betydelse att kommittén inte har haft att ta sig an denna. Kommitténs uppfattning är dessutom att riksdagens behov av insyn och kontroll bör kunna utövas inom ramen för befintliga utskott och nyssnämnda organ. Kommittén anser vidare att insyn och kontroll i övrigt tillgodoses genom att de ledamöter i FUN som regeringen utser är förtroendemän med medborgerlig förankring. Detta bör enligt kommitténs mening även stödja allmänhetens förtroende för FUN:s arbete och för underrättelseverksamheten.

En förutsättning för FUN:s verksamhet, som i stor utsträckning bygger på muntliga och skriftliga s.k. underrättelsegenomgångar med tjänstemän, är att det inom de myndigheter, som FUN har att granska, finns ett genuint förtroende för FUN:s ledamöter. Den djupa sekretess, som bl.a. av hänsyn till arbetsmetoderna i underrättelsetjänsten, med nödvändighet måste finnas kring delar av verksamheten kräver att tjänstemännen känner att de kan lita på att de förtroliga uppgifter som lämnas till FUN, också bevaras inom nämnden. Från såväl FUN:s som underrättelseorganens sida har det betonats att FUN:s möjligheter till insyn och kontroll till stor del bygger på sådan tillit.

I detta sammanhang kan påpekas att FUN:s ledamöter, som har anknytning till riksdagen, inte ser som sin uppgift att informera partimedlemmar eller respektive partiledare om vad som kommer fram vid FUN:s granskning. Tvärtom omfattas de av tystnadsplikt. Ledamöterna i FUN uppfattar sig således inte som partiföreträdare, utan utgår från att de har sitt uppdrag i egenskap av hedervärda och trovärdiga medborgare. De anser det som en viktig princip bl.a. av sekretessskäl att de har uppdraget i FUN från regeringen och att det inte, såsom skulle vara fallet med ett riksdagsorgan, bestäms inom politiska partier vem som skall vara företrädare i FUN.

Underrättelsekommittén anser att kombinationen, som innebär att regeringen utser ledamöter i FUN och att flera av dessa har anknytning i riksdagen, är ändamålsenlig. Kommittén anser att dessa principer bör upprätthållas. FUN har enligt kommitténs mening en formell struktur, som är anpassad till den svenska konstitutionen och på visst sätt även inrymmer en parlamentarisk förankring. Kommittén anser inte att det finns anledning för den att ta ställning till om olika eller alla politiska partier skall vara representerade. Huvudsak-

ken är enligt kommittén att det finns ett starkt medborgerligt inslag i kontrollfunktionen.

Om FUN vid sin granskning finner anledning till anmärkningar eller att förhållanden i underrättelseverksamheten eljest ger anledning därtill, så lämnar FUN i samband med underrättelsegenomgången muntligen synpunkter på denna till underrättelseorganet. Det förekommer att FUN även lämnar skriftliga rapporter. Om granskningen ger anledning därtill informeras ÖB och försvarsministern.

Enligt gällande bestämmelser har FUN inte att granska den militära säkerhetstjänsten. En granskning har dock i olika sammanhang skett på regeringens uppdrag. I och för sig kan det ifrågasättas om inte även den militära säkerhetstjänsten borde omfattas av FUN:s kontroll och insyn bl.a. mot bakgrund av att den är samlad inom ramen för samma enhet, den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, inom Försvarsmakten och att gränsen mellan verksamhetsområdena i viss mån är flytande. Det har emellertid inte varit Underrättelsekommitténs uppgift att behandla frågan om den militära säkerhetstjänstens verksamhet. Kommittén förordar dock att det skapas en tillsynsfunktion även för säkerhetstjänsten.

De gränsdragningsfrågor, som kan uppkomma mellan den militära underrättelsetjänsten och den militära säkerhetstjänsten, bör enligt kommitténs mening kunna uppmärksammas av FUN. Så har också skett. FUN har även i sin granskning tagit upp gränsdragningsfrågor, som har gällt underrättelsetjänsten och den polisiära säkerhetstjänsten, och samråd har därvid skett med företrädare för SÄPO. Avsikten är också att ett samrådsförfarande i sådana frågor skall tas upp med Registernämnden, vilket kommittén anser är lämpligt. Genom 11 § i instruktionen för FUN har FUN stöd för att hos olika myndigheter skaffa sig erforderliga upplysningar till bedömning av bl.a. sådana gränsdragningsfrågor. Frågan om förhållandet mellan underrättelse- och säkerhetsfunktionerna inom Försvarsmakten har behandlats av kommittén ovan i avsnitt 6.3.

FUN:s uppgift är kontrollerande och innefattar en granskning av att underrättelseverksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med gällande lagstiftning och regeringens riktlinjer för verksamheten. FUN har således inte något ansvar för att kontrollera att verksamheten operativt bedrivs på ett effektivt sätt. FUN ger inte heller råd till underrättelseorganen i operativa frågor. Kontrollfunktionen i samband med muntliga underrättelsegenomgångar och granskningen av budgetunderlag medför emellertid en viss men begränsad möjlighet till kvalitetsbedömning och utvärdering av verksamheten. En mer direkt utvärdering måste emellertid, såsom berörs i avsnitt 4.6 bygga på en förhållandevis ingående och fortlöpande granskning

av underrättelseorganens underrättelsematerial och analysresultat samt övrigt aktmaterial ävensom en utfrågning av deras olika uppdragsgivare. Detta skulle kräva att FUN ges en helt annan roll och andra resurser och att FUN har möjlighet till en kontinuerlig uppföljning av underrättelseorganens verksamhet. De särskilda revisorerna för MUST:s verksamhet avses inte heller göra någon kvalitetskontroll eller kontroll av underrättelseorganens effektivitet.

Underrättelsekommittén har således inte funnit att det är ändamålsenligt att FUN tar på sig en uppgift att göra en utvärdering av underrättelsetjänsten.

Till uppgiften att utvärdera underrättelsetjänsten, som enligt kommitténs förslag skall fullgöras av en samordningsfunktion inom Regeringskansliet, är det naturligt att knyta uppgiften att på ett mera ingående sätt delta i regeringens budgetbehandling av underrättelseorganens anslagsposter. Det synes däremot mindre ändamålsenligt att FUN ägnar sig åt en anslagsteknisk granskning såsom nu föreskrivs i 2 § andra punkten i instruktionen för FUN. FUN har också upplyst om att någon mer detaljerad beräkning av de budgeterade beloppen inte görs från FUN:s sida. Vid sin granskning bör FUN enligt kommitténs mening fortsättningsvis ägna större uppmärksamhet åt att granska att underrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med gällande inriktning och att uppgifterna fullgörs på ett riktigt sätt. Kommittén föreslår därför att instruktionen ändras i enlighet härmed. I detta arbete bör FUN även fortsättningsvis tillställas budgetunderlagen och även myndigheternas årsredovisningar och planeringsunderlag såsom grund för kontrollverksamheten. FUN bör enligt kommitténs mening även kunna bidra med viss information och synpunkter i samband med regeringens behandling av budgetunderlagen.

Enligt den nuvarande lydelsen av 1 § i instruktionen för FUN, som gäller sedan den 1 augusti 1997, har FUN att följa underrättelseverksamheten inom samtliga organ, som lyder under Fö. Det innebär att en kontroll skall ske inte bara av MUST, KSI och andra underrättelsefunktioner inom Försvarmakten samt FRA utan även av underrättelsefunktioner inom andra centrala förvaltningsmyndigheter såsom bl.a. FOA, FMV, ÖCB, SRV och KBV. FUN har ännu inte genomfört en kontroll beträffande alla de senare myndigheterna. Bestämmelserna i instruktionen för FUN, som innebär att t.ex. SRV och KBV skall kontrolleras, trädde i kraft först under år 1997 och FUN:s kapacitet har under år 1998 i mycket stor utsträckning tagits i anspråk av regeringen för särskilda uppdrag.

I och för sig kan det ifrågasättas om det finns anledning att FUN:s kontroll skall omfatta andra myndigheter med underrättelse-

uppgifter än dem, som omfattades av instruktionen för FUN i dess lydelse före 1997 års ändring och som då i enlighet med vad som kommit till uttryck i författningstexten endast tog sikte på underrättelsetjänsten inom myndigheten Försvarsmakten och FRA (se SFS 1994:872). Sålunda utövas, såsom framgår av avsnitt 2.5, på sedvanligt sätt inom statsförvaltningen kontroll genom en väl utbyggd insyns- och kontrollverksamhet. De skäl för en fortlöpande särskild insyn och kontroll, som utövas genom FUN gör sig enligt Underrättelsekommitténs mening inte lika starkt gällande beträffande de övriga militära underrättelseorganen. (Jfr bl.a. SOU1976:19 s.130 ff. och prop 1975/76:189 s.93.) Däremot kan det för FUN:s insyn i och kontroll av Försvarsmaktens och FRA:s underrättelseverksamhet finnas behov av att FUN även är insatt i övriga militära underrättelseorgans verksamhet. För den skull torde det emellertid inte vara nödvändigt med den ingående granskning, som föreskrivs i 2 § andra punkten i instruktionen för FUN och som har redovisats i avsnitt 2.5. Kommittén föreslår därför att övriga underrättelseorgan inte omfattas av FUN:s granskning enligt instruktionen, men att de i enlighet med bestämmelserna i 11 § i instruktionen skall vara skyldiga att lämna de uppgifter om underrättelseverksamheten, som FUN begär. Bland de myndigheter, som i första hand är av intresse i dessa sammanhang, är FMV och FOA.

När FUN tillskapades framhölls att FUN bör sträva efter att fortgående bilda sig en uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse för landets säkerhetspolitik. Vidare skulle FUN ha möjlighet att hos vederbörande myndighet eller regeringen föreslå åtgärder som iakttagelser och granskningen av underrättelsetjänsten kunde föranleda. (Se SOU1976:19 s.132 f. och prop.1975/76:189 s.94.) Bestämmelserna i 3 § i instruktionen för FUN tar också sikte på detta och FUN bidrar i enlighet härmed med vägledande och generell rådgivning. Däremot har FUN inte, vilket också framhölls i samband med inrättandet av FUN, att besluta i frågor som angår underrättelsetjänsten eller eljest att ta ifrån ledningen för underrättelsetjänsten dess ansvar för verksamheten (se SOU1976:19 s.131 och prop. 1975/76:189 s.93). FUN har således inte att i sin rådgivning ge accept åt ett visst handlande från underrättelsetjänstens sida och FUN ger inte, såsom nyss har påpekats, råd i operativa frågor.

De angivna bestämmelserna i 3 § i instruktionen för FUN tar i sin nuvarande lydelse inte sikte på underrättelsetjänsten vid FRA eller andra myndigheter utanför Försvarsmakten, som omfattas av FUN:s granskningsverksamhet. Detta torde dock ha varit avsikten när FUN inrättades mot bakgrund av att uttrycket "vederbörande myndighet" användes i dessa sammanhang. Underrättelsekommittén anser att

förutom Försvarsmakten även nämnda myndigheter bör omfattas av bestämmelserna i 3 § och föreslår att dessa ändras i enlighet härmed.

I samband med inrättandet av FUN framhölls att experter och sakkunniga bör kunna anlitas av FUN. Kravet på sekretess kring FUN:s verksamhet ansågs emellertid medföra att sådan extern hjälp borde anlitas endast i begränsad omfattning. (Se prop.1975/76:189 s. 94.) FUN:s verksamhet bygger emellertid på att FUN ställer konkreta frågor till företrädare för underrättelseorganen. FUN:s förmåga att ställa relevanta frågor är därmed en förutsättning för att FUN skall kunna uppfylla sin kontrollfunktion. Att FUN besitter sakkunskap inom underrättelseorganens verksamhetsområden är därför av utomordentlig vikt. Underrättelsekommittén anser inte att det är tillräckligt att FUN endast ges en begränsad möjlighet att anlita extern hjälp. FUN bör enligt kommitténs mening förstärkas med någon ledamot med sakkunskap såväl i underrättelsefrågor som i säkerhetspolitiska frågor. Härigenom ökar också FUN:s möjligheter att uppfylla de krav, som enligt nyss berörda bestämmelser i 3 § i instruktionen ställs på FUN att ge synpunkter och förslag till åtgärder. Antalet ledamöter i FUN bör dock inte vara mer än åtta. I detta sammanhang vill kommittén även erinra om betydelsen av att ledamöterna i FUN har en längre tids erfarenhet av kontrollarbetet och att förordnandetiden enligt 12 § i instruktionen bör vara lång. Det är också viktigt för kontrollfunktionen att granskningsmöjligheterna inte begränsas på grund av ledamöternas brist på tid, vilket har framhållits för kommittén som ett problem.

För närvarande är FUN:s sekretariat knutet till Fö. Underrättelsekommittén har funnit att detta har fungerat väl. Med hänsyn till att uppgifterna för FUN kan antas komma att öka bör det övervägas att förstärka FUN:s sekretariat genom att göra sekreterarbefattningen till en heltidsanställning.

I andra länder med en särskild kontrollfunktion för underrättelsetjänsten är det vanligt att kontrollorganen, för att ge allmänheten större möjlighet att informera sig om verksamheten och bilda sig en uppfattning i frågor som rör denna, årligen avger en öppen skriftlig rapport om sin granskning. Så bör ske även med avseende på FUN:s verksamhetsområde. Självfallet kan rapporten inte uppta omständigheter eller förhållanden, som av hänsyn till landets säkerhet, säkerhetspolitik eller underrättelseorganens verksamhet skall hållas hemliga. Av samma skäl och för att öka den enskildes insyn i och kontroll av underrättelseorganens verksamhet föreslår kommittén att MUST och FRA bör överväga möjligheten av att ge ut en öppen

översikt över sin verksamhet. Det kan i detta sammanhang noteras att SÄPO årligen ger ut en öppen verksamhetsberättelse.

11 Rekrytering och utbildning samt personalpolitik

Den snabba utvecklingen i synnerhet inom IT-området kräver rekrytering av experter av olika slag såväl inom inhämtningsområdena som för grundbearbetning och analys.

När det gäller analys bör även den kompetens utnyttjas som finns inom den icke-militära underrättelsetjänsten och inom forskning.

Kommittén har noterat vissa svårigheter MUST att rekrytera och behålla icke-militär analyspersonal. Det har även varit svårigheter att rekrytera militär personal bl.a. beroende på att det inte har ansetts så meriterande att söka sig till underrättelsetjänsten. Underrättelseutbildningen behöver förbättras i synnerhet för personal, som avses tjänstgöra vid MUST. Det finns goda utbildningsmöjligheter för såväl civil som militär personal vid bl.a. Forsvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum och vid Forsvarshögskolan.

FRA bedriver en egen myndighetsanknuten utbildning av god kvalitet. Personalen efterlyser dock som komplement en bredare och mindre specialinriktad utbildning.

Kommittén anser att det bör tillkomma någon form av kvalificerad samordnad utbildning, som spänner över hela underrättelsefältet.

Personalpolitiken behöver i vissa avseenden förbättras. MUST har problem med att civil analyspersonal med specialistkompetens stannar alltför kort tid bl.a. till följd av bristande beföringsmöjligheter. En annan nackdel är att merparten av officerarna stannar alltför kort tid i sina befattningar.

Underrättelsekommittén förordar bl.a. bättre karriärmöjligheter för den civila personalen inom MUST och längre tjänstgöringsperioder för officerarna. Möjligheter till utbytestjänstgöring mellan MUST, FRA och FOA men även med t.ex. Fö och UD bör också finnas.

Kommittén anser även att övervägande skäl talar för att MUST:s ledningsnivå höjs till i paritet med övriga ledningar inom Högkvarteret.

Inledning

Underrättelsekommittén har enligt utredningsdirektiven haft att ta upp frågor om rekryteringen och utbildningen av dem, som verkar inom underrättelsetjänsten. I dessa sammanhang har kommittén även berört personalpolitiska frågor som bl.a. rör de speciella förutsättningar, som gäller för underrättelsetjänsten, och som rör karriär och befordringsmöjligheter inom tjänsten.

Rekrytering

De nya säkerhetspolitiska förutsättningarna har inneburit förhållandevis stora förändringar när det gäller inhämtningsbehoven inom den militära underrättelsetjänsten och tjänsten skall fortsättningsvis ha förmåga till en bredare analys och till en samordnad allmän säkerhetspolitisk värdering. Det ställer ökade krav på att det finns personal vid såväl inhämtande som analyserande organ, som har viss kompetens inom områden som berör politik, ekonomi, samhällsutveckling m.m. och att personalen har förmåga till en djupare förståelse för skeenden och underrättelsebehov. Den sammanvägning av militär och civil information, som krävs för att skapa ett så fullvärdigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt på politisk nivå, behöver även göras inom ramen för den militära underrättelsetjänsten. För detta behövs en bredare analyskompetens i förhållande till vad som har gällt tidigare.

Den tekniska utvecklingen ställer krav på teknik- och datakompetens hos de inhämtande organen, i första hand FRA, men även andra organ, som använder sig av tekniska inhämtningsmetoder. Sålunda anses det att framtida principer för krigföring i flera avseenden kommer att bygga på ett effektivt utnyttjande av teknologin inom i första hand informations- och ledningsfunktionerna och tekniskt avancerade vapensystem. Tekniken i sig i form av nya vapen m.m. och nya system för telekommunikation ställer krav på särskild expertis inte minst när det gäller signalspaningen. Särskilt den snabba utvecklingen på IT-området kräver rekrytering av experter av olika slag. Det gäller såväl för den tekniska inhämtningen av infor-

mationsmaterial som för förmågan till grundbearbetning och analys av underrättelsematerialet.

Ökade krav ställs således på rekryteringen till den militära underrättelsetjänsten av civila specialister av olika slag. En annan sak är att tjänsten i vart fall när det gäller analysfrågor även bör utnyttja den specialistkunskap och kompetens, som finns inom den icke-militära underrättelsetjänsten och inom bl.a. universitet och annan forskning. Särskilda krav måste emellertid alltid ställas på sekretess i underrättelsetjänsten, vilket påverkar dels kraven på att viss specialistkompetensen måste finnas inom underrättelsetjänsten, dels kraven på personliga egenskaper hos befattningshavaren.

I den slutna verksamhet, som bedrivs av KSI, måste ställas särskilda krav på personliga egenskaper hos personalen. I verksamheten har personalen att räkna med särskilda påfrestningar inte minst mot bakgrund av främmande staters intresse. Verksamhetens karaktär fordrar särskilt gott omdöme hos dem som har ledande uppgifter och fattar beslut om uppdrag.

Personalen är också i stor utsträckning förhindrad att beröra sitt arbete t.o.m. med nära anhöriga. Detta ställer särskilda krav inte bara på ledande personal utan också på dem som i övrigt anställs. Arbetsgivaren måste vid valet av anställda ha en god bedömningsförmåga och sedan ge stöd i olika hänseenden till den anställde. Det nu sagda gäller även i fråga om personer, som utan att vara anställda vid KSI, utför olika uppdrag. Underrättelsekommittén har granskat fall där denna fråga har fått sin belysning.

Underrättelsekommittén har noterat att MUST har haft vissa svårigheter med att framför allt rekrytera men även behålla icke-militär analyspersonal. Detta synes bero bl.a. på slutenheten inom den militära underrättelsetjänsten och de nuvarande begränsade utvecklings- och karriärmöjligheterna för civilanställda. Det har bl.a. hänvisats till det "militära hierarkiska system", som råder inom MUST. Det har även varit vissa svårigheter att rekrytera militär personal till verksamheten bl.a. beroende på att det inte har ansetts så meriterande i den militära karriären att söka sig till underrättelsetjänsten. Detta är frågor av delvis personalpolitisk karaktär, som skall beröras mera nedan.

Utbildning

För den militära personalen, som tjänstgör inom underrättelsetjänsten, har det i den grundläggande officersutbildningen ingått en allmän utbildning i underrättelsetjänst. Denna utbildning tar främst sikte på taktisk och i viss mån operativ underrättelsetjänst och syftar

till att ge regementsofficerare kunskaper i sådan underrättelsetjänst, som behövs för chefsfunktioner i operativ verksamhet inom krigsorganisationen i stort. Inom ramen för utbildningsprogrammet för officerare ges härutöver möjligheter att välja en fördjupad utbildning i underrättelsetjänst i form av kurser av olika längd. Underrättelseutbildning för officerare bedrivs sedan sommaren 1998 gemensamt för de olika försvarsgrenarna vid Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum (Und Säk C) i Uppsala.

Härutöver finns vid Und Säk C ett stort antal specialkurser i underrättelsetjänst för underrättelsepersonal av varierande längd. Kurserna är avsedda för såväl militär som civil personal inom Försvarsmakten. En ny utbildningsstruktur utarbetas för närvarande inom Försvarsmakten grundad på ett betänkande (SOU1998:42) av utredningen om Försvarsmaktens skolverksamhet.

Vid sidan av Und Säk C bedrivs utbildning i underrättelsetjänst vid bl.a. vid Försvarshögskolan, vid universitet och andra organ t.ex. stiftelsen Gällöfsta, som är en stiftelse under Fö. Utbildningen bedrivs i dessa sammanhang i form av kurser av varierande längd. Den är avsedd för såväl militärer som civila. Vid Försvarshögskolan avser man att mot bakgrund av ett ökande krav på utbildning med sikte på en allmän säkerhetspolitiskt inriktad underrättelsetjänst ge möjligheter till utbildning för olika myndigheter och organisationer, som vid sidan av Försvarsmakten och FRA bedriver underrättelsetjänst i någon form. Det gäller SÄPO, Tullverket m.fl.

Vid Underrättelsekommitténs kontakter med militär och civil personal vid MUST har det framförts behov av utbildning i underrättelsetjänst. Det har pekats på att den utbildning, som den militära personalen har genomgått inför tjänstgöringen vid MUST, i stort sett endast har bestått i den grundläggande allmänna militära utbildningen i operativ och taktisk underrättelsetjänst och således inte har omfattat strategisk underrättelsetjänst. Den civila personalen har oftast helt saknat utbildning i underrättelsetjänst, när den har anställts. Underrättelseutbildningen har därefter i stort sett skett internt inom MUST. Den har emellertid därmed blivit alltför myndighets- och även specialinriktad. En bredare utbildning krävs enligt vad som har sagts med inriktning på allmän säkerhetspolitik. Sammanfattningsvis har det ansetts att någon tillfredsställande underrättelseutbildning inte har förekommit när det gäller tjänstgöringen vid MUST varken för militär eller civil personal.

Ansträngningar måste självfallet göras för att underrättelsepersonalen skall få en sådan utbildning. Det kan konstateras att det numera finns ett relativt stort utbud av utbildningsmöjligheter och att dessa även synes gälla strategisk underrättelsetjänst. Utbildningsmög-

ligheterna är emellertid relativt nya och de har hitintills inte kunnat utnyttjas av civil personal. När det gäller utbildning, som är specifik med hänsyn till verksamheten inom ett enskilt underrättelseorgan, har denna skötts internt.

Från ledningens för MUST sida har det framhållits att utbildningen i underrättelsetjänst framför allt för den civila personalen måste tillgodoses och att detta bör kunna ske inom ramen för kursverksamheten vid Und Säk C. Inom MUST är man också medveten om personalens behov av en fortlöpande kompetensutveckling genom utbildning med hänsyn till förändringar i den säkerhetspolitiska omvärldsbilden och den snabba tekniska utvecklingen inte minst inom IT-området. Underrättelsekommittén vill i dessa sammanhang erinra om den underrättelseutbildning, som planeras i Försvarshögskolans regi med inriktning på strategisk underrättelsetjänst på nationell nivå och som bl.a. skall belysa förhållanden som rör informationskrigföring.

FRA bedriver en egen myndighetsanknuten underrättelseutbildning av god kvalitet av personalen med inriktning i första hand på att den speciella verksamheten vid myndigheten skall bedrivas på ett ändamålsenligt sätt och höja kompetensen hos personalen. I viss utsträckning sker utbildningen också på universitetsnivå. Även när det gäller underrättelseutbildningen inom FRA har det, liksom i fråga om MUST, ansetts att den emellertid är alltför specialiserad och myndighetsinriktad och bör göras bredare. Från FRA:s sida har det pekats på att det för närvarande saknas en för de olika underrättelsetjänsterna samordnad utbildning i underrättelsetjänst och att det finns behov av att ge en grundläggande gemensam syn på underrättelsefrågor, som berör samtliga underrättelsemyndigheter. Enligt FRA behöver det förmedlas en för underrättelsetjänsten grundläggande gemensam syn på underrättelsefrågor, som berör såväl militära som civila underrättelsemyndigheter. Krav bör därför ställas på att det tillskapas någon form av kvalificerad samordnad underrättelseutbildning, som spänner över hela underrättelsefältet.

Underrättelsekommittén delar FRA:s nu redovisade uppfattning och vill påpeka att en sådan gemensam utbildning också skulle öka möjligheterna till och personalens förståelse för ett nödvändigt stärkt samarbete mellan de olika underrättelseorganen.

Underrättelsetjänstens speciella karaktär med en stark sekretess leder eljest till att verksamheten blir alltför sluten. Sålunda har kommittén noterat att det för närvarande brister i samarbetet och att det t.o.m. kan sägas råda vissa motsättningar mellan underrättelseorganen. Detta är mönster, som måste brytas. Det kan till viss del ske genom att det skapas bättre kontakter mellan tjänstemännen

med utgångspunkt i en gemensam utbildning, som bl.a. ger insikter om de olika underrättelseorganens möjligheter.

Personalpolitik

Underrättelsekommittén har i sitt utredningsarbete erfarit att det finns vissa problem inom den militära underrättelsetjänsten när det gäller personalpolitiken. Sålunda har MUST svårigheter genom att den civila analyspersonalen med specialistkompetens såsom samhällsvetare m.fl. stannar alltför kort tid. Det beror bl.a. på löneförhållandena och bristande befordringsmöjligheter. MUST har även svårigheter med att den militära personalen i allmänhet endast stannar i tjänsten ett par år. Skälen härtill är dock av en annan karaktär än beträffande den civila personalen. De korta tjänstgöringsperioderna vid MUST beror till stor del på att befordringsförhållandena i den militära karriären kräver tjänstgöring även utanför MUST. Detta medför att den militära personalen i första hand söker annan tjänstgöring än vid MUST.

De korta tjänstgöringstiderna vid MUST skapar emellertid särskilda problem genom att underrättelseverksamheten till sin karaktär är i hög grad sluten och grundas på kunskaper och erfarenheter, som personalen erhåller under ett fortlöpande arbete. Den enskilde tjänstemannen måste således i hög grad bygga upp en specialistkompetens inom ett visst sakområde eller fack. Täta personalbyten bryter den kontinuitet, som är nödvändig för att bygga upp en sådan kompetens och professionalitet.

Härtill kommer att det är en väsentlig förutsättning i underrättelsearbetet att personliga kontakter skapas och upprätthålls mellan de olika underrättelsetjänsterna. Som redan har påpekats har betydelsen i analysarbetet av att fortlöpande sådana kontakter byggs upp mellan handläggarna vid MUST och UD betonats både från MUST:s och UD:s sida. Det har framhållits att de nuvarande kontakterna mellan MUST och UD skulle stärkas om de täta personalbytena vid MUST och även vid UD kunde undvikas.

Även den starka sekretess och kravet på säkerhetsskydd vid underrättelsetjänsten gör det angeläget att personalomsättningen är låg. Sålunda innebär rörlighet hos personalen alltid en ökad risk för att t.ex. information och arbetsmetoder, inte hålls hemliga. Enligt Underrättelsekommitténs mening är det även av dessa skäl väsentligt att åtgärder vidtas för att stärka kontinuiteten hos underrättelsepersonalen.

Enligt Underrättelsekommitténs mening bör tjänstgöringstiden för den militära personalen vid MUST i princip vara längre än två

år. Vidare bör tjänstgöringen göras mer attraktiv genom att den beaktas bättre vid befordran i den militära karriären än vad som nu är fallet. Inte minst mot bakgrund av att det är fråga om underrättelse-tjänstgöring bör personalen också i ökad utsträckning komma ifråga för befattning som försvarsattaché. Det kan enligt kommitténs mening även vara lämpligt att det tillskapas en mer fast militär underrättelsekarriär inom MUST på motsvarande sätt som bl.a. har skett i våra nordiska grannländer. I detta sammanhang kan det nämnas att en lämplig tjänstgöringstid inom SÄPO anses vara mellan fem och tio år. För befattningshavare med särskilda specialkunskaper, för befordrade tjänstemän och för administrativ personal inom SÄPO bör tjänstgöringstiden vara mer än tio år. (Se prop.1988/89:108 s. 41.)

De nya säkerhetspolitiska förutsättningarna för underrättelse-tjänsten innebär att MUST i hög grad har behov av analytiker med en bred säkerhetspolitisk sakkunskap. En förutsättning för att MUST skall få tillgång till kompetent civil analyspersonal är självfallet att MUST kan erbjuda attraktiva tjänster och även karriärmöjligheter. Från olika håll har det emellertid framhållits att bl.a. det nuvarande "militära hierarkiska systemet" inom MUST utgör ett hinder för detta. Från MUST:s sida har också framförts den uppfattningen att chefstjänster inom MUST bör besättas huvudsakligen med yrkesofficerare.

Såvitt Underrättelsekommittén har uppfattat förhållandena är de löne- och prestigemässigt viktigare tjänsterna inom MUST förbehållna officerare och det är den militära personalen som befordras. Detta är enligt kommitténs mening en naturlig förklaring till de problem, som för närvarande råder för MUST att skaffa och behålla kompetent civil analyspersonal. Kommittén ser inte något rimligt skäl till att inte civila skulle kunna få chefsbefattningar inom MUST. Det är självfallet att MUST eljest riskerar att förlora goda krafter. Det bör därför enligt kommitténs mening skapas en civil underrättelsekarriär inom MUST, som även omfattar arbetsledande nivå.

Inom FRA har det under 1990-talet eftersträvat att skapa större möjligheter att befordra personal inom specialistkarriärer i syfte att knyta kompetent personal till verksamheten. Det har inneburit att förtjänta experter har kunnat fortsätta att utvecklas inom sina särskilda kompetensområden även utan att behöva bli chefer i linjeorganisationen. Exempel finns på att spaningsspecialister har högre lön än sin stationschef. Enligt Underrättelsekommitténs mening är detta ett lämpligt sätt att tillvarata och behålla kompetens inom un-

derrättelsetjänsten. Även MUST bör enligt kommitténs mening pröva denna princip.

Den militära underrättelsetjänsten är såsom redan har berörts en relativt sluten verksamhet. Utbytet av tjänstemän mellan de olika underrättelseorganen är också för närvarande begränsad. Detta medför bl.a. att utvecklingsmöjligheterna genom tjänstgöring inom olika delar av underrättelsetjänsten framför allt för den civilanställda personalen är små.

Tjänstemän vid både MUST och FRA har framhållit att en utbytestjänstgöring för personal vid underrättelseorganen skulle verka stimulerande och även kompetenshöjande. Betydelsefulla personliga kontakter skulle skapas mellan olika delar av underrättelseverksamheten och därmed befrämja samarbetet mellan underrättelseorganen. Det skulle även öppna möjligheter till "karriärväxling" och befordran vid olika underrättelseorgan.

Enligt kommitténs mening kan ökad öppenhet inom och mellan underrättelsetjänstens organ i vid mening och mellan dem och Regeringskansliet i hög grad bidra till att verksamheten får högre kvalitet och bättre relevans.

Underrättelsekommittén har inte kunnat finna att det skulle möta hinder mot att en ökad utbytestjänstgöring för underrättelsepersonalen vid de olika underrättelseorganen. En sådan får i stället uppfattas som i hög grad önskvärd av flera nyss berörda skäl. Ett utbyte bör enligt kommitténs mening med fördel kunna ske mellan bl.a. MUST, FRA och FOA, men även mellan andra myndigheter med underrättelseverksamhet samt mellan Fö och UD. Sålunda bör det finnas goda möjligheter att låta personal från t.ex. MUST tjänstgöra vid utlandsmyndigheter. Den samordningsfunktion, som kommittén föreslår skall inrättas i Regeringskansliet, bör också kunna utnyttjas för utbytestjänstgöring och därmed även ha betydelse bl.a. för en höjning av kompetens och för karriär.

Avslutningsvis vill kommittén ta upp frågan om MUST:s nivåmässiga gruppering inom Högkvarteret. Frågan uppmärksammades redan av 1974 års underrättelseutredning (se SOU 1976:19 s.119 ff.), som föreslog att chefen för underrättelsefunktionen borde placeras på samma nivå som chefen för operationsledningen i staben. Kommittén har diskuterat frågan och finner att övervägande skäl talar för en höjning av MUST:s ledningsnivå till samma nivå, som operativ ledning, krigsförbandsledning och grundorganisationsledning i Högkvarteret. Bakgrunden till denna bedömning är de ökade kraven på den militära underrättelsetjänsten, som följer av den nya säkerhetspolitiska situationen och inte minst av anpassningsfilosofin. En fördel med lösningen är att det kan bli mer attraktivt att söka

sig till underrättelsetjänsten till följd av den tjänstestruktur som kan följa av den föreslagna förändringen.

12 Rättsliga frågor och författningskommentarer

Underrättelseverksamheten bör lagregleras. I en lag om försvarsunderrättelseverksamhet anges grunderna för den underrättelseverksamhet som skall bedrivas av försvarsunderrättelsetjänsten, som utgörs av Försvarsmakten och de myndigheter som regeringen bestämmer.

Verksamheten skall enligt den föreslagna lagen avse

- att kartlägga yttre militära hot och andra yttre hot mot landet,
- att stödja svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik, i vilket ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och
- att enligt vad regeringen bestämmer, medverka i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I den föreslagna lagen finns också vissa grundläggande bestämmelser om arbetsmetoderna i underrättelsetjänsten. Verksamheten sker genom inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av information. Mot denna bakgrund utarbetas hotbildsanalyser och underrättelsebedömningar som delges regeringen, Försvarsmakten och andra myndigheter. Vidare anges att underrättelsesamarbete med andra länder och internationella organisationer får ske enligt regeringens närmare bestämmande. För att markera att underrättelsetjänsten inte är en säkerhetstjänst erinras om att det i underrättelsetjänst inte får utövas verksamhet som kräver polisiära befogenheter. Slutligen finns i lagförslaget en bestämmelse om att en särskild nämnd - Försvarets underrättelsenämnd (FUN) - under regeringen skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten.

Kommittén lägger också fram ett förslag till tillämpningsförfattning till lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Där anges

att underrättelseverksamhet bedrivs inom Försvarsmakten, FRA, FMV och FOA. I förordningen finns också bestämmelser om att myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet skall till regeringen anmäla frågor som rör etablerande och upprätthållande av samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer samt hålla regeringen underrättad om viktigare frågor som uppkommer i sådant samarbete. Vidare skall dessa myndigheter löpande förse regeringen med underrättelseinformation av betydelse för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt för de övriga syften som avses i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Vidare finns bestämmelser som erinrar om förekomsten av ett samordningssekretariat för underrättelsefrågor inom Regeringskansliet. Insynsuppgiften läggs enligt en annan bestämmelse på FUN. I en slutbestämmelse lämnas en upplysning om regeringen kan meddela bestämmelser på området i förordning som är hemlig.

Det föreslås att tillägg görs till förordningen med instruktion för Regeringskansliet om att det i Regeringskansliet skall finnas ett samordningssekretariat för underrättelsefrågor och att chefen för detta sekretariat anställs av regeringen.

Slutligen föreslås ändrade bestämmelser i förordningen med instruktion för FUN i enlighet med de ställningstaganden som kommittén lagt fram i avsnitt 10.

12.1 Inledning

I avsnitt 5 har kommittén redogjort för de konstitutionella principer som är av betydelse att beakta när ställningstaganden görs till den svenska underrättelsetjänstens verksamhet. Vidare har kommittén i avsnitt 6 närmare behandlat de grundprinciper som bör styra underrättelsetjänsten och föreslagit vissa justeringar av principernas innehåll.

Här skall kommittén behandla frågan om underrättelsetjänsten bör bli föremål för lagreglering och hur en sådan i så fall bör utformas.

12.2 Behovet av en lagreglering av underrättelsetjänsten

Kommittén har kunnat konstatera att underrättelsetjänsten i många länder är föremål för lagreglering. I de fall där underrättelsetjänsten har sådana uppgifter inom den inre nationella säkerheten som även inrymmer polisiära uppgifter såsom brottsutredning och tvångsmedelsanvändning är detta en naturlig sak. Både Europakonventionen och den svenska regeringsformen ställer ju krav på att bestämmelser som inrymmer inskränkningar i medborgarnas fri- och rättigheter har lagform. Detta skydd gäller enligt regeringsformen även utlänningar här i riket.

I enlighet med det sagda är ju också bl.a. SÄPO:s verksamhet i dessa viktiga delar reglerad i lagform genom bestämmelser i rättegångsbalken och polislagen (1984:387). Underrättelsetjänsten i Sverige sysslar med rikets yttre säkerhet och är inte tillagd sådana uppgifter att den enligt svenska konstitutionella principer fordrar reglering i lag, se bestämmelserna om normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen.

Kommittén anser likväl att statsmakterna nu bör låta de grundprinciper, som avses styra underrättelsetjänsten i Sverige också komma till uttryck i lag. Genom bestämmelser i en lag ges möjlighet för riksdagen att i denna form ange ramarna för underrättelsetjänsten och en möjlighet att ange dess huvudsakliga uppgifter och arbetsformer. Med en lag som ram ger riksdagen de fasta utgångspunkterna för den närmare reglering av området, som sedan kan ske med stöd av regeringens förordningsmakt. Regeringens förordningsbestämmelser och andra föreskrifter kan däremot differentieras på öppna respektive hemliga delar efter vad saken fordrar. En lag är alltid offentlig och det huvudsakliga skälet för en lagreglering är att en lagstiftning på detta viktiga och ofta uppmärksammade område verksamt kan bidra till att underrättelseorganen och den verksamhet de bedriver åtnjuter ett högt förtroende hos medborgarna.

Ett lagförslag har, tillsammans med vissa andra författningsförslag, redovisats inledningsvis i detta betänkande. En närmare kommentar till de föreslagna bestämmelserna följer här.

12.3 Förslaget till lag om försvarsunderrättelseverksamhet

Lagen har sin närmaste förebild i en motsvarande norsk lag, loven om Etterretningstjenesten. Men även motsvarande lagbestämmelser i flera andra länder har studerats och gett modeller för förslaget. Som redan har sagts fordras det inte lagform för de bestämmelser som tagits in i förslaget. Dessa bestämmelser faller i stället inom regeringens s.k. restkompetens. Riksdagen kan emellertid fatta beslut genom lag även om lagformen inte är obligatorisk. Detta kan ske i syfte att binda regeringen och andra berörda. Ett särskilt skäl att i detta fall förorda lagstiftning är att det synes vara viktigt att underrättelsetjänstens uppgifter och befogenheter läggs fast och avgränsas av riksdagen genom en reglering i denna form. Kommittén bedömer också att det för framtiden kan ha ett betydande värde att en lag på området tidigare har antagits, om det då visar sig finnas behov av sådana kompletterande regler på området som skulle fordra lagform. Det finns då för riksdagen ett ramverk att ha som utgångspunkt vid de ställningstaganden som blir nödvändiga. Lösningen med att ge vissa övergripande och allmänna bestämmelser om verksamheten i lagform utesluter inte att regeringen meddelar ytterligare behövliga bestämmelser inom ramen för restkompetensen. Lösningen bedöms vidare inte medföra hinder mot utan ge erforderligt utrymme för behövliga informella kontakter på underrättelseområdet mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Lagens rubrik

I lagen används de nya uttrycken försvarsunderrättelseverksamhet och försvarsunderrättelsetjänst. Dessa begrepp skapar åtskillnad till ett annat nytt begrepp, kriminalunderrättelsetjänst, som numera förts in i polisförfattningarna. Även uttrycket skatteunderrättelsetjänst förekommer numera, vilket ytterligare talar för en klar avgränsande definition av den underrättelsetjänst som här behandlas.

Begreppet försvar innefattar både militärt och civil försvar i fred, beredskap och krig. Mot bakgrund av den syn på försvarspolitik, som kommit till uttryck i riksdagens senaste försvarsbeslut, är det nämligen viktigt med en formulering som täcker inte bara under-

rättelsetjänst till stöd för militärt försvar. Underrättelseverksamhet inom försvaret till stöd för svensk utrikes- och säkerhetspolitik omfattas också av begreppet, liksom underrättelseverksamhet till stöd för svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Även viss medverkan i uppgiften att stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och möta svåra påfrestningar i fred avses att täckas av uttrycket försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsmakten har ju enligt det senaste försvarsbeslutet fått utvidgade uppgifter i angivna avseenden och det bör också avspeglas i hur försvarsunderrättelseverksamhet definieras.

1 §

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas inom Försvarsmakten. FRA är en myndighet under regeringen som bedriver militär och civil underrättelseverksamhet. FRA är en myndighet som sorterar under Försvarsdepartementet och vars verksamhet, både den militära och den civila delen, därmed bör innefattas i begreppet försvarsunderrättelseverksamhet under förutsättning att regeringen bestämmer att även FRA skall bedriva sådan verksamhet. Även myndigheter som FMV och FOA bör av regeringen förordnas att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.

2 §

Här anges de grundläggande uppgifterna inom försvarsunderrättelseverksamheten. Här har valts att ange uppgifterna med uttrycket "kartlägga yttre militära hot och andra yttre hot mot landet". Det ligger i sakens natur att försvarsunderrättelseverksamheten skall ses som ett led i Försvarsmaktens uppgifter i fred, beredskap och krig. Den avser sålunda att ge underlag för Försvarsmaktens beredskap, operativa verksamhet och förbandsproduktion samt för krigsorganisationens utveckling och materiella förnyelse. Den skall vidare kunna ge ett stöd för verksamheten i det civila försvaret. Det tilläggs att försvarsunderrättelsetjänstens ytterligare uppgifter till stöd för viktiga nationella intressen anges i 3 och 4 §§. Slutligen markeras regeringens ansvar för försvarsunderrättelseverksamhetens närmare inriktning.

3 §

En central uppgift för de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet, försvarsunderrättelsetjänsten, är att med sin

verksamhet ge ett stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Det gäller – förutom att arbeta med löpande underrättelseinhämtning och analysverksamhet – att ge sådan förvarning om förhållandena i vår omvärld, som kan påverka vårt land i politiskt och militärt avseende så att statsmakterna kan behålla handlingsfriheten och bl.a. skapa erforderlig tid för de delar av försvaret, som – inför ett militärt hot – skall planera för en höjning av krigsdugligheten och för en anpassning på längre sikt.

Arbetet med att motverka spridning av massförstörelsevapen och utrustning eller material för framställning av sådana vapen samt att ge underlag till svensk deltagande i och uppföljning av internationella avtal om nedrustningskontrollåtgärder är ett viktigt led i svensk säkerhetspolitik. Det är därmed en naturlig uppgift för försvarsunderrättelsetjänsten att medverka i det arbetet. I fråga om arbetet mot andra yttre s.k. nya hot se under 4 §.

Försvarsunderrättelsetjänsten skall även medverka i svenskt stöd till eller deltagande i internationella operationer av fredsfrämjande eller humanitärt slag. Denna medverkan kan gälla både förberedelser och genomförandet och sålunda avse strategiska, operativa och taktiska förhållanden. Försvarsunderrättelsetjänsten skall medverka i svensk deltagande i internationellt säkerhetssamarbete eller med andra ord bl.a. kunna samverka med andra länder och internationella organisationer vid sådana internationella operationer som Sverige stödjer eller deltar i. Denna medverkan skall kunna avse svenska militära styrkor eller annan svensk personal men också styrkor eller personal från annan stat, som deltar i sådana operationer.

4 §

Här åsyftas försvarsunderrättelsetjänstens stödjande verksamhet inom ramen för Försvarsmaktens nya uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Det kan röra sig om att medverka med information och analys i fråga om sådant som t.ex. kampen mot internationell terrorism och skyddet mot gränsöverskridande miljöhot. Det är viktigt att försvarsunderrättelsetjänstens medverkan här är inriktad på sådana hot som den är särskilt lämpad för. Därför har här angivits att det är regeringen, som närmare skall bestämma över denna del av verksamheten.

5 §

Denna paragraf fordrar ingen närmare kommentar utöver att med uttrycket försvarsunderrättelsetjänsten avses de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet.

6 §

Här markeras att frågan om försvarsunderrättelsetjänstens samarbete med andra länder och internationella organisationer är av sådan vikt att det är regeringen, som närmare skall bestämma därom. I uttrycket "samarbete" innefattas som en central del utbyte av underrättelseinformation. Frågan om underrättelsesamarbete är naturligtvis inom regeringen i första hand en uppgift för försvarsministern men den kan röra även utrikesministern (jfr bestämmelsen i 10 kap. 8 § regeringsformen). Se vidare kommentaren till förslaget till förordning med vissa bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet.

Bestämmelsen har utformats så att den ger en utgångspunkt i lag för att fullfölja den praxis på området som hittills tillämpats. Att särskilda bestämmelser om beslutsformerna däremot gäller enligt 10 kap. regeringsformen i fråga om överenskommelser med främmande makt eller internationella organisationer har framgått under avsnitt 6.5.

7 §

Bestämmelsen skall ses mot bakgrund av att försvarsunderrättelsetjänsten sysslar med yttre hot mot landet och därtill anknyttande frågor. Bestämmelsen vill erinra om en naturlig konsekvens av att det är andra samhällsfunktioner än försvarsunderrättelsetjänsten som svarar för den inre nationella säkerheten (dvs. SÄPO med sina funktioner rörande bl.a. kontrapionage och författningsskyddet, den militära säkerhetstjänsten för sina funktioner inom Försvarsmakten etc.). Att det i försvarsunderrättelsetjänst inte får utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter såsom förundersökningsåtgärder enligt rättegångsbalken och polisiär tvångsmedelanvändning enligt polislagen följer också av den andra grundprincipen, se avsnitt 6.3. I bestämmelsen uttrycks härmed också en viktig erinran om att svenska medborgare och utlänningar här i riket är skyddade mot att försvarsunderrättelsetjänsten är verksam på sådant sätt mot dem.

Bestämmelsens erinran rör just försvarsunderrättelseverksamhet. Att KBV medverkar i polisiär övervakning, se lagen (1982:395) om

KBV:s medverkan vid polisiär övervakning, och att det finns särskilda bestämmelser om militärpolisverksamhet, se förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen är en helt annan sak.

Bestämmelsen syftar inte till att utgöra något hinder mot att myndigheter sysslar med försvarsunderrättelseverksamhet enligt regeringens bestämmande skall kunna lämna andra myndigheter biträde. Så avses den tekniska utrustning som kan finnas hos en myndighet verksam med signalspaning inom försvarsunderrättelsetjänsten med stöd av regeringens uppdrag kunna användas även till stöd för verksamhet som bedrivs av annan myndighet inom ramen för sådan myndighetsutövning som den senare myndigheten har att svara för. Sådant tekniskt stöd ges i dag av FRA enligt regeringsuppdrag. För denna ordning talar också att teknisk utrustning som det allmänna anskaffat används på ett rationellt sätt. Det skall även finnas utrymme för att ge sådant stöd i andra avseenden, t.ex. på det kryptologiska området. Vidare avses myndigheter som ägnar sig åt försvarsunderrättelseverksamhet enligt regeringens bestämmande kunna syssla med uppdragsverksamhet för annan myndighets räkning.

Internt inom Försvarsmakten är det en uppgift för den militära säkerhetstjänsten att svara för att motverka spioneri och andra inre hot mot verksamheten. Enligt kommitténs mening bör det övervägas att särskilt utreda förutsättningarna för att genomföra en organisatorisk åtskillnad inom Försvarsmakten mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst, se vidare våra synpunkter på frågan i avsnitt 6.3. Även med en sådan förändring skulle dock självfallet försvarsunderrättelseverksamheten som andra myndighetsverksamheter falla under säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde.

8 §

Grunderna för FUN:s verksamhet bör lagfästas genom denna allmänna bestämmelse, som givetvis inte innebär någon inskränkning av ordinarie tillsynsmyndigheters uppgifter.

12.4 Förslag till förordning med vissa bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet

Här lämnas vissa bestämmelser om vilka myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. Här följs bestämmelsen i 6 § för-

slaget till lag om försvarsunderrättelseverksamhet upp med en regel i 3 § om hur myndigheterna skall hålla regeringen informerad i viktigare frågor som rör internationellt underrättelsesamarbete. Vidare finns bestämmelser om underrättelsetjänstens uppgift att informera regeringen och en erinran om förekomsten av det hos regeringen inrättade samordningssekretariatet för underrättelsefrågor. Det finns även en bestämmelse där den särskilda nämnden, FUN, för insyn namnges. Slutligen ges en erinran om att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter i förordning som är hemlig.

12.5 Förslag till förordning med instruktion för Regeringskansliet

Förslaget beträffande det hos regeringen inrättade samordningssekretariatet för underrättelsefrågor förs ut i en bestämmelse i förordningen med instruktion för Regeringskansliet. Det lämnas öppet för en placering av sekretariatet i SB, UD eller Fö. Det föreslås genom ett tillägg till 34 § att chefen för sekretariatet skall anställas av regeringen. Några ändringar av bestämmelserna i förordningens bilaga om regeringsärendenas fördelning synes inte nödvändig. I Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för alternativt SB, UD eller Fö bör dock föras ut närmare behövliga bestämmelser om samordningssekretariatet för underrättelsefrågor. Där får anges närmare bestämmelser om uppgifter, organisation och arbetsformer för sekretariatet. Där kan också tas in bestämmelser om samrådsskyldighet med andra berörda departement. Det förutsätts också att vissa bestämmelser om sekretariatet skall kunna anges i särskilt beslut av regeringen och/eller Regeringskansliet. Eftersom sekretariatet endast undantagsvis kan förväntas svara för formella regeringsärenden synes inte några särskilda regler om gemensam beredning mellan departement nödvändiga för sekretariatets verksamhet som sådan.

12.6 Förslag till förordning om ändring av förordningen med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd

I förslaget till ändringar av förordningen med instruktion för FUN har kommittén fört ut sina ändringsförslag rörande FUN:s verksamhet som har lagts fram i avsnitt 10.

13 Ekonomiska frågor

Kommittén har i avsnitt 9 kommit fram till att sekretariatet i samordningsfunktionen skulle kunna bestå av fem - sex tjänstemän förutom sekretariatschefen. Samtliga skall vara anställda i Regeringskansliet som hör till utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Några av dem kan rekryteras från Försvarsmakten och FRA som ämnessakkunniga för tjänstgöring på viss tid. Enligt kommittén kan lönekostnaderna jämte sociala avgifter beräknas till sex miljoner kronor. Övriga kostnader för sekretariatet kan uppskattas till en miljon kronor.

Samordningsfunktionen kommer att tillgodose ett angeläget behov för underrättelseverksamheten i dess helhet. Kostnaderna för underrättelseverksamheten inom utgiftsområde 6 Totalförsvar uppgår till flera hundra miljoner kronor. Enbart FRA:s anslag för år 1999 uppgår till drygt 434 miljoner kronor. Det är enligt kommitténs mening därför rimligt att utgifterna för samordningsfunktionen tas från de ramar som beräknas för underrättelseverksamheten inom detta utgiftsområde, varav hälften från Försvarsmakten och hälften från FRA. Kommittén anser således att minst sju miljoner kronor bör överföras från utgiftsområde 6 till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Kostnaden för den förstärkning av FUN:s sekretariat, som har föreslagits i avsnitt 10, kan beräknas till ca 700 000 kronor per år. Denna kostnad bör finansieras på samma sätt som i fråga om samordningsfunktionen i Regeringskansliet.

Kostnaden för en förstudie av ett ryddbaserat signalspanningssystem uppskattas till högst 2 miljoner kronor beroende på till vilken detaljeringsgrad förstudien skall drivas. Det är här alltså fråga om en engångskostnad. Den bör falla på Försvarsmakten enligt regeringens närmare bestämmande.

I avsnitt 7 har kommittén behandlat frågan om hur underrättelsetjänstens resursbehov bör bedömas för framtiden. Kommittén har där inte framlagt något eget förslag utan anfört att resursfrågan bör bedömas fortlöpande närmast inom den föreslagna samordningsfunktionen i Regeringskansliet.

Bilaga 1

Kommittédirektiv



Utredning om underrättelsetjänsten

Dir.

1996:111

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 1996

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté skall se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning. Kommittén skall lägga fram förslag till en ordning som innebär att statsmakterna får tidig och relevant tillgång till uppgifter som är av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. Vidare skall kommittén lägga fram förslag som främjar en helhetssyn och en tydligare inriktning från regeringens sida när det gäller underrättelseverksamhet i stort liksom grunderna för inhämtning, bearbetning och avrapportering. Översynen skall även innefatta organisatoriska frågor av betydelse i sammanhanget.

Kommittén skall också belysa Försvarets underrättelsenämnds verksamhet, nämndens roll och dess förhållande till regeringen. Kommittén skall ta ställning till om nämndens uppgifter och dess sätt att arbeta behöver ändras. Vidare skall kommittén överväga nämndens sammansättning och om ytterligare specialistkompetens bör knytas till nämnden.

Underrättelsetjänstens roll och uppgifter

Underrättelseverksamhet syftar i regel till att klarlägga främmande makters militära och politiska förhållanden. De organ som verkar inom den svenska underrättelsetjänsten har huvudsakligen uppgifter som är direkt hänförliga till försvaret av Sverige, till svenskt deltagande i internationella insatser och till stöd åt svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

Den svenska underrättelsetjänsten har under efterkrigstiden byggts upp för att tillgodose statsmakernas och det militära försvarets olika behov. Verksamheten bedrivs organisatoriskt främst inom Försvarmakten och vid Försvarets radioanstalt. Utrikesförvaltningens rapportering lämnar ett viktigt bidrag.

De nuvarande principerna för underrättelsetjänsten lades fast av statsmakterna år 1976 (prop. 1975/76: 189, bet. FöU 1975/76:40, rskr. 1975/76:376).

Den militära säkerhetsunderrättelsetjänsten vid Försvarmakten är organiserad och inriktad för militär säkerhetstjänst. Den verksamhetsgrenen berörs dock inte vidare i detta sammanhang.

Den säkerhetsunderrättelsetjänst som Säkerhetspolisen bedriver syftar ytterst till att förebygga och beivra brott mot rikets säkerhet. Med rikets säkerhet avses här den inre säkerheten. Verksamheten innefattar inhämtning av sådana underrättelser om förhållanden utomlands som rör bl.a. spionage mot Sverige, terrorism och, i viss mån, annan verksamhet innefattande grov kriminalitet. Inte heller denna verksamhet berörs vidare i detta sammanhang.

Underrättelsetjänstens huvuduppgift är att ge underlag för den politik och de åtgärder i övrigt som syftar till att värna om landets yttre säkerhet. I fredstid består uppgifterna i att ge regeringen och försvarsledningen förvarning om militära hot mot landet och underlag för beslut som rör försvarets beredskap och krigsduglighet. Verksamheten skall vidare ge underlag för operativ planläggning i form av kunskap om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning. En annan uppgift är att bidra med underlag för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling. Underrättelsetjänsten skall också kunna lämna underlag för beslut om åtgärder vid kränkningar av vårt territorium. Den har vidare uppgifter som är relaterade till svenskt deltagande i internationella insatser. I säkerhetspolitiska kriser och i krig övergår uppgifterna till att stödja försvarsansträngningarna. Underrättelsetjänsten skall då lämna underlag för beslut om agerande i krissituationerna och för hur kriget skall föras.

Som ett led i verksamheten bidrar underrättelsetjänsten kontinuerligt med underlag som stöd för svenskt utrikes- och säkerhetspolitik.

Myndigheter med underrättelseuppgifter

Försvarmakten

Försvarmakten skall enligt sin instruktion (SFS 1994:642) leda och bedriva militär underrättelsetjänst. För detta ändamål finns i försvarshögkvarteret en särskild enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST). MUST har väsentligen uppgifter som rör inriktning, samordning, inhämtning och bearbetning på underrättelseområdet.

Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt (FRA) är en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen med uppgift att bedriva signalspaning enligt den inriktning som regeringen samt Försvarmakten och andra uppdragsgivare anger. Signalspaningen omfattar inhämtning, bearbetning och sammanställning av underrättelser för delgivning.

Vissa andra myndigheter

Inom Försvarets materielverk (FMV) förekommer en kunskapsinhämtning som rör uppgifter om prestanda m.m. för den utrustning som ingår i olika hotbilder och om tekniskt underlag för systemutveckling för

det militära försvaret.

Vid Försvarets forskningsanstalt (FOA) sker en bearbetning av underrättelser av grundläggande vetenskaplig natur som rör materiel, teknik och forskning.

Försvarets underrättelsenämnd

Försvarets underrättelsenämnd är en myndighet under regeringen. Nämnden består av sex ledamöter. En av dem är utsedd för att tillföra nämnden juridisk kompetens. För övrigt består nämnden av ledamöter med parlamentarisk erfarenhet. Nämnden skall enligt sin instruktion (SFS 1988:552) följa underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt och därvid särskilt ägna uppmärksamhet åt de enheter som inhämtar underrättelser med särskilda metoder. Dessutom skall nämnden särskilt granska anslagsframställningar som rör underrättelsetjänsten, uppläggande och förande av de register som behövs för verksamheten liksom medel och metoder för inhämtning av underrättelser samt principer för rekrytering, utbildning m.m. av personal inom underrättelsetjänsten.

Underrättelsenämnden skall lämna Försvarsmakten de synpunkter och de förslag till åtgärder som för-
anleds av granskningsverksamheten. Om det behövs, skall nämnden också lämna förslag till regeringen.

Behovet av förändringar inom underrättelsetjänsten m.m.

Förnyelsen av totalförsvaret och underrättelsetjänsten

I en första etapp inför det kommande försvarsbeslutet fattade riksdagen hösten 1995 ett beslut om totalförsvarets förnyelse (prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:UFöU1 och 1995/96:FöU1 samt rskr. 1995/96:44-46). Beslutet innebär ett krav på att totalförsvarets krigsduglighet skall anpassas till förändringar i omvärlden. Denna förmåga till anpassning gäller såväl i det korta perspektivet med hänsyn till det militärstrategiska läget i vår omvärld som mer långsiktigt i förhållande till utvecklingen i omvärlden i vidare mening.

I propositionen framförde regeringen att det var angeläget att vidta åtgärder för att säkerställa att förmågan till anpassning kommer att utnyttjas, om det skulle behövas. Detta borde ske genom särskilda insatser inom underrättelseområdet och inom forskningen för att säkerställa att aktuellt beslutsunderlag finns tillgängligt och genom att skapa organisatoriska former för analys och värdering på hög politisk nivå. Regeringen förklarade att den därför ansåg att den säkerhetspolitiska och militärt inriktade underrättelsetjänsten i nuvarande

säkerhetspolitiska läge skall lägga särskild vikt vid informationen om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för Sveriges säkerhet. Regeringen framhöll även försvarsforskningens betydelse i sammanhanget (prop. s. 63).

Försvarsutskottet fann för sin del att det var motiverat med en översyn av underrättelsetjänsten för att därmed säkerställa att den ges en sådan ledning och utformning som svarar mot de särskilda behov som inriktningen av totalförsvaret erfordrar (bet. s. 34).

Andra skäl för en översyn

En översyn av underrättelsetjänsten är motiverad även av andra skäl (en del av dem berörs i prop. 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse - etapp 2 , s. 65-66).

Allmänt bör till en början framhållas att verksamhet av detta slag både av demokratiska och sakliga skäl bör ses över med jämna mellanrum. Vidare kan följande anföras.

Omvälvningarna i den internationella miljön, särskilt i vårt eget närområde, innebär stora förändringar också för inriktningen av den svenska underrättelsetjänsten och formerna för den. Inte minst bör behovet av underrättelser om de nya hot och risker som behandlas inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet uppmärksammas.

Förändringarna påverkar både behovet av och förutsättningarna för verksamheten.

För det första är behovet av underrättelseinhämtning i dagens läge inte lika dominerande som tidigare i fråga om inriktningen av totalförsvarets beredskap och uthållighet, operativ planläggning och operativ ledning i säkerhetspolitiska kriser och i krig. Kraven på denna del av underrättelseinhämtningen utgår nu främst från de beredskapskrav som skulle uppkomma i en mer spänd internationell situation. Samtidigt har inhämtningsbehovet ökat när det gäller att utforma och föra säkerhetspolitiken på kort sikt liksom att utforma försvarspolitik.

För det andra har sedan några år CFE-avtalet (vilket Sverige ej har anslutit sig till) och Wien-dokumentets informations- och verifikationssystem liksom den generellt sett större öppenheten och den militära utvecklingen i OSSE-staterna inneburit nya förutsättningar för den militära underrättelseverksamheten. Mycket av den information som tidigare krävde omfattande underrättelseinhämtning får man i dag som ett led i ett öppet utbyte och därtill med goda verifikationsmöjligheter.

Till de nya förutsättningarna hör emellertid också den omvälvande utvecklingen inom informationshantering och kommunikation. Den snabba utvecklingen inom detta område innebär också ökade möjligheter att dölja information. Underrättelseverksamheten måste i högre grad byggas upp för att

maximalt kunna utnyttja det allt mer omfattande och tekniskt sett lättillgängligare globala kunskapsflödet. Utnyttjande av internationella databaser inom ekonomi, politik etc. blir en allt viktigare del liksom samarbete med analytiker vid öppna institut.

Den ökade tillgången till information innebär också att relativt sett större resurser kan och bör omfördelas till underrättelsetjänstens analysverksamhet.

Den nya öppenheten har självfallet sina begränsningar. Dels kommer knappast informations- och verifikationssystemen att överleva mer allvarliga sammanbrott i det europeiska samarbetet, dels måste desinformation och vilseledande så snabbt som möjligt kunna avslöjas och identifieras. Därför behövs alltid en underrättelsefunktion som arbetar med traditionella underrättelsemetoder. Även dessa metoder måste emellertid anpassas till de förändringar som den tekniska utvecklingen kräver och möjliggör.

Utredningsuppdraget

Underrättelseverksamheten skall ge underlag till anpassningen av totalförsvaret

Kommittén skall göra en översyn av underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning.

Kommittén skall utgå från det behov av förändringar inom underrättelsetjänsten som regeringen och försvarsutskottet angav i samband med

riksdagsbeslutet år 1995 om totalförsvarets förnyelse. Kommittén skall lägga fram förslag till en ordning som innebär att statsmakterna får tidig och relevant tillgång till uppgifter av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. I sammanhanget skall övervägas vilka ytterligare satsningar och andra åtgärder som bör göras när det gäller den löpande underrättelseinhämtningen.

Underrättelseinhämtningen måste till stor del inriktas mot den politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i vårt närområde. Denna inriktning får emellertid inte utesluta ett vidare perspektiv. Här kan nämnas behovet av kunskap om nya kris- och konfliktområden.

Behov av underrättelser för att utforma och föra svensk säkerhetspolitik skall också beaktas. De delvis nya informationsbehov som följer av det vidgade säkerhetsbegreppet skall uppmärksammas.

Bättre samordning mellan myndigheterna m.m.

Regeringens möjligheter att inrikta underrättelsetjänsten bör utvecklas och bli bättre. En ytterligare samordning av den underrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten (MUST), FRA, FOA och FMV skall övervägas. Samordningen bör dock inte inkräkta på myndigheternas självständighet och ansvar för verksamheten.

En utgångspunkt skall vara statsmakternas behov av ett brett och för Sverige användbart beslutsunderlag.

Även möjligheten till ökad avstämning mellan den militära analysverksamheten och utrikesförvaltningens utrikes- och säkerhetspolitiskt präglade bedömningar skall studeras. Behovet av samverkan med den polisiära säkerhetstjänsten skall uppmärksammas.

Helhetssyn och tydligare inriktning

Kommittén skall lägga fram förslag som främjar en helhetssyn och en tydligare inriktning från regeringens sida när det gäller underrättelsetjänstens verksamhet i stort liksom grunderna för inhämtning, bearbetning och avrapportering.

Vidare skall avvägningen mellan freds- och krigstida behov och mellan strategiska och operativa krav analyseras.

IT-samhällets snabba framväxt och det växande internationella beroendet gör det särskilt viktigt att analysera balansen och resursfördelningen mellan inhämtning av öppen och hemlig information samt mellan inhämtning, analys och presentation.

Även formerna för hur materialet presenteras skall övervägas.

Organisationsfrågor

Översynen skall omfatta verksamheten hos främst Försvarsmakten (MUST) och FRA men även verksamheten hos andra berörda myndigheter. Ett område som särskilt skall studeras är rekryteringen och utbildningen av dem som verkar inom underrättelsetjänsten. Översynen skall innefatta organisatoriska frågor av betydelse i sammanhanget.

Försvarets underrättelsenämnd

Kommittén skall också belysa hur insynen i underrättelsetjänsten genom Försvarets underrättelsenämnd har fungerat. Nämndens roll och förhållande till regeringen och andra organ skall därvid behandlas. En särskild fråga som skall uppmärksammas är de rutiner som tillämpas när nämnden inhämtar upplysningar om arbetet inom underrättelsetjänsten. Mot bakgrund av vad som framkommer skall kommittén ta ställning till om det finns behov av förändringar i fråga om nämndens uppgifter och dess sätt att arbeta. Kommittén skall vidare mot bakgrund härav överväga huruvida det krävs förändringar i nämndens sammansättning och om ytterligare specialistkompetens bör knytas till nämnden.

När uppdraget skall redovisas m.m.

För att kommittén skall kunna fullgöra sitt uppdrag måste den ta del av handlingar och annat material samt erhålla upplysningar från berörda myndigheter. Även myndigheternas synpunkter på olika frågor är av betydelse för utredningsarbetet. Regeringen har i regleringsbrevet avseende budgetåret 1997 för Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt föreskrivit att dessa myndigheter skall lämna erforderligt underlag till utredningen.

Kommittén skall under utredningsarbetets gång samråda med Försvarets underrättelsenämnd.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49) och om att beakta jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Eventuella kostnadskonsekvenser skall redovisas. Om förslag leder till ökade kostnader, skall finansieringsförslag lämnas.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 december 1998.

(Försvarsdepartementet)

Bilaga 2

Riktlinjer för underrättelse- och säkerhetstjänsten vid försvarsmakten och försvarets radioanstalt

Inledning

Totalförsvaret behöver en väl fungerande underrättelsetjänst. En god kunskap om främmande stridskrafterns resurser, beredskap, taktik, och utrustning är en förutsättning för totalförsvarets krigsplanläggning och för Försvarsmaktens förbandsproduktion. Underrättelsetjänstens verksamhet i fred syftar ytterst till att tillgodose behovet av tidig förvarning om hot mot landet så att beredskapshöjande åtgärder hinner vidtas samt för att tillgodose det behov som uppstår av Sveriges internationella verksamhet. Vi har därför ett fortsatt behov av en välorganiserad och effektiv underrättelsetjänst.

Ett utbyte av information med vissa utländska underrättelseorganisationer är nödvändigt för att vi skall kunna få del av sådan information som vi behöver men som kräver sådana resurser som vi saknar.

Inriktningen av verksamheten

Av förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten följer att det åligger Försvarsmakten att leda och bedriva militär underrättelse- och säkerhetstjänst.

Av förordningen (1994:714) med instruktion för Försvarets radioanstalt framgår att Försvarets radioanstalt skall bedriva signalspaning enligt den inriktning som regeringen, Försvarsmakten, polisen och övriga uppdragsgivare anger.

Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes- och säkerhetspolitiska intentioner. Härvid skall hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid delta-gande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Verksamheten får styras endast av våra egna behov och prioriteringar.

Den militära underrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och den får inte vara inriktad på uppgifter som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Underrättelsetjänsten skall hålla hög beredskap för att snabbt kunna anpassa verksamheten till händelseutvecklingen i omvärlden. Underrättelse- och säkerhetstjänsten får inte bedriva verksamhet på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna.

Utbyte av information med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att av oss lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen. I sammanhanget bör erinras om den begränsning i fråga om utlämnande av uppgifter som den svenska sekretesslagstiftningen innebär.

Inhämtning, bearbetning och lagring av information inom underrättelsetjänsten får bara avse information som klart är ägnad att öka eller befästa vår kunskap om andra länder i avseenden som är av betydelse för vårt lands yttre säkerhet. Avsteg från denna grundsats får göras endast då det gäller ett underrättelseorgans eget säkerhetsskydd. Förutsättningen måste dock vara att informationen i fråga inte kan hanteras inom ramen för den verksamhet som bedrivs av säkerhetspolisen eller av den militära säkerhetstjänsten.

Information som saknar betydelse för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten skall inom ramen för gällande bestämmelser förstöras. Material som har ett sådant innehåll att det bör komma till säkerhetspolisens kännedom skall dock överlämnas dit.

För kontoret för särskild inhämtning (KSI) skall finnas en instruktion beslutad av Försvarsmakten. Information rörande instruktionens innehåll skall meddelas Försvarets underrättelsenämnd.

Information till regeringen m.m.

Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt skall förse regeringen och vissa myndigheter med uppgifter om den militära verksamheten i vår omvärld och för bedömningen av den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska utvecklingen.

Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt skall hålla regeringen, genom chefen för Försvarsdepartementet, informerad om underrättelse- och säkerhetstjänstens inriktning och arbetets bedrivande i stort. Chefen för Försvarsdepartementet skall också av Försvarsmakten hållas orienterad om verksamheten avseende den särskilda inhämtningen. Försvarets radioanstalt skall hålla även chefen för

Utrikesdepartementet informerad i förekommande fall. I fråga om delgivning av underrättelsematerial i övrigt utanför regeringen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt eller andra informationsberättigade myndigheter inom totalförsvaret skall samråd ske med chefen för Förvarsdepartementet.

Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt skall underrätta regeringen, genom chefen för Förvarsdepartementet, och Försvarets underrättelsenämnd om med vilka länder underrättelseutbyte sker och vilken omfattning utbytet har samt i övrigt, när så bedöms påkallat, informera regeringen genom chefen för Förvarsdepartementet och Försvarets underrättelsenämnd om resultat, erfarenheter och fortsatt inriktning av detta utbyte.

Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt skall i viktigare frågor, såsom årsredovisning, budgetunderlag och principer för samverkan med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster, orientera Försvarets underrättelsenämnd. Nämnden kan informeras om betydelsefulla frågor i efterhand, om tiden inte medgett att information lämnats i förväg.

Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt samt övriga myndigheter inom totalförsvaret skall bistå Försvarets underrättelsenämnd med information om den militära underrättelsetjänstens verksamhet, bl.a. i form av föredragningar, redovisningar och förevisningar eller genom att medverka vid studiebesök.

Övrigt

Myndigheterna skall i anslutning till sitt budgetunderlag till regeringen särskilt, i hemlig bilaga, redovisa förslag till inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet, ledning, organisation, dimensionering, utrustning och resurstilldelning.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten får inte, utan särskilt tillstånd av regeringen, disponera några medel utöver de medel som anvisas över statsbudgeten.

För den ekonomiska redovisningen m.m. gäller särskilda regler i fråga om aktuella delar inom sjätte utgiftsområdets anslag A1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. och i fråga om Försvarets radioanstalt.

Skrivelser som berör den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens administration eller förvaltning och som insänds till Förvarsdepartementet skall ställas till expeditions- och rättschefen i departementet.

Bilaga 3

KOSOVOSTUDIEN

Bakgrund

För att studera hur i första hand frågorna om underrättelsebehov samt inriktning och samordning av underrättelseverksamheten fungerat i praktiken beslöt kommittén att en fallstudie skulle genomföras. Som studieobjekt valdes krisen i Kosovo fr.o.m. den 1 januari 1998 t.o.m. den 30 augusti.

Underrättelsekommittén hemställde i en skrivelse 1998-06-16 att Utrikesdepartementet (UD), Förvarsdepartementet (Fö) samt Försvarsmakten (FM) och Försvarets radioanstalt (FRA) skulle besvara ett antal i sammanhanget relevanta frågor. Försvarets forskningsanstalt (FOA), Försvarets materielverk (FMV), Förvarshögskolan (FHS), Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) samt Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) fick skrivelsen som orientering och för eventuellt lämnande av uppgifter.

De uppgifter som har insänts ligger till grund för denna redovisning. FM svar har beretts av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST).

Redovisning

Underrättelsebehov, inriktning och samordning från regeringskansliets sida

Regeringen ger översiktliga uppgifter till såväl MUST som FRA i respektive regleringsbrev och till regleringsbeslut i anslutning till dessa. Vissa av dessa uppgifter kan anses spegla vitala underrättelsebehov och antyder därigenom också områden mot vilka underrättelseverksamheten bör inriktas.

Sammanfattningsvis kan - med bäring på situationen i Kosovo - sägas att regeringen understryker att underrättelsetjänstens verksamhet vid FM och FRA bl.a. skall tillgodose det behov som uppstår till följd av Sveriges internationella verksamhet. Hänsyn skall därvid tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Utrikesdepartementet påpekar att det redan tidigt förelåg behov från UD:s politiska ledning och de enheter som ansvarar för bevakningen av olika aspekter av Kosovo-konflikten, att erhålla så mycket information som möjligt i en rad olika frågor rörande den politiska och militära utvecklingen i Kosovo. Inte minst de av stridigheterna orsakade flyktingrörelserna var av stort intresse för att bl.a. bedöma hur de relativt utsatta grannländerna Albanien och Makedonien skulle kunna drabbas av konflikten.

Ett viktigt underrättelsebehov, nära knutet till de övriga frågorna, gällde de bedömda riskerna för en eventuell fortsatt upptrappning av konflikten och då särskilt stridernas humanitära konsekvenser och flyktingströmmarnas omfattning.

Informationsutbyte och samråd har ägt rum i den så kallade Operationsgruppen (OPG) och vid ett mindre antal ad hoc-möten på UD och Fö där bl a MUST och i vissa fall även FRA deltagit samt slutligen vid informella kontakter mellan UD och MUST respektive FRA.

OPG är en informell arbetsgrupp där representanter för UD, Fö, Rikspolisstyrelsen och FM/HKV (Högkvarteret) ingår. I HKV representation ingår även företrädare för MUST. OPG möts varje vecka under ordförandeskap av UD eller Fö och är inriktad på den operativa hanteringen av svenskt deltagande i olika fredsfrämjande missioner. Samtidigt tjänar gruppen också som informationsforum, där deltagarna bidrar med att redovisa sin organisations uppfattning om den senaste utvecklingen beträffande olika pågående eller kommande insatser. Ibland läggs direkta beställningar till MUST om uppdateringar och bedömningar avseende aktuella krishärdar. Under den tid som varit föremål för studium har Kosovo diskuterats vid följande tillfällen i OPG.

04-02 Diskussion om händelseutvecklingen. MUST redovisade militärt läge.

04-26 UD redovisade aktuellt läge.

05-28 MUST redovisade läget. UD orienterade om det internationella samfundets åtgärder.

06-11 Ömsesidig orientering.

07-02 Kosovo huvudpunkt. MUST redovisning av läget på marken. Diskussion och frågor.

Därefter har Kosovo varit en stående punkt vid OPG- mötena. Vid mötet 08-06 hade MUST en omfattande redovisning främst av det militära läget.

En stickprovsvis genomförd granskning av minnesanteckningar från OPG-mötena visar emellertid att explicit uttryckta underrättelsebehov i varje fall inte varit vanligt förekommande. Detta hindrar givetvis inte att sådana diskuterats och presenterats i mer allmänna ordalag.

Ad hoc-mötena mellan UD, Fö, MUST och FRA har enligt Fö ägt rum vid två tillfällen: i början av juli samt i medio av augusti. FRA uppger att de ägde rum 07-09 och 08-20. Vid mötena har ömsesidig orientering ägt rum. Mötet 08-20 var kombinerat med kvartalsmöte mellan EC 5 och MUST (se nedan).

Den grupp som inom enheten för Central- och Östeuropa handhar frågor om bl.a. Jugoslavien (EC 5) har sedan ca två år tillbaka regelbundna och informella konsultationer med handläggare på MUST och FRA. Vid dessa möten sker informationsutbyte och diskuteras och redovisas underrättelsebehov. Som exempel på särskilda uppdrag som lagts ut kan nämnas belysning av flyktingrörelser, organiserad kriminalitet, narkotikahandel och smuggling. FRA anger vidare att underrättelsebehoven från UD främst gällt läget på marken, var strider pågått och möjlig utveckling av striderna.

Mellan EC 5 och MUST:s Jugoslaviengrupp (Jugogrupp) har kvartalsmöten ägt rum 01-13 (huvudsakligen frågor rörande Bosnien-Hercegovina), 05-28 och 08-20 (vid dessa två möten huvudsakligen Kosovorelaterade frågor). Vid mötet 08-20 deltog även Fö och FRA.

Försvarsdepartementet framhåller att läget kontinuerligt följs upp och att fortlöpande bedömningar görs vad gäller regioner där svensk trupp eller annan svensk personal lydande under försvarsdepartementet är stationerad. Syftet är att se till att den svenska truppen och övrig personal har en tillfredsställande säkerhet samt att ge regeringen underlag för beslut om åtgärder som betingas av situationen.

Vad avser situationen i dåvarande Jugoslavien framförde departementet redan 1991, när oroligheterna där på allvar flammade upp, underrättelsebehov till såväl Försvarsmakten som FRA vad gällde uppföljning av läget. Under den följande utvecklingen med svensk truppinsats i Bosnien och Makedonien etablerades former för inriktning i såväl det medellånga som det korta perspektivet. Dessa strukturer har i det nu aktuella fallet använts för att på ett enkelt och informellt sätt diskutera underrättelsebehov och inriktad verksamheten. Vid de senaste oro-

ligheternas uppflammande i månadsskiftet februari-mars 1998 ökades uppföljningen. Sålunda sker i den aktuella situationen mer eller mindre regelbundet dagliga kontakter mellan Fö och MUST alternativt FRA med utnyttjande av krypterade sambandsmedel. Vid dessa informella kontakter har inriktning skett i form av konkreta frågor samt önskemål framförts om insatser för att klarlägga vissa förhållanden. Ansvariga analytiker vid FRA har även vid ett flertal tillfällen besökt Fö för att delges inriktning.

Underrättelsebehoven har formulerats utifrån ett antal frågeställningar vilka genererats av utvecklingen i området, av det politiska agerandet i olika internationella fora samt av den politiska ledningens uttalade vilja vad gäller svenska handlingsalternativ.

Fö framhåller att en viktig faktor, som i stort varit konstant över tiden, är behovet att skapa en riktig bild av händelseutvecklingen för att kunna balansera de överdrivna skildringar och den desinformation som presenterats i olika media och därigenom ge regeringen ett stabilare beslutsunderlag.

Under våren ökade opinionstrycket på det internationella samfundet till en nivå där kravet på ett militärt ingripande på södra Balkan blev alltmer konkret. Detta förändrade delvis underrättelsebehoven och en inriktning av underrättelseverksamheten skedde mot två områden, nämligen dels mot en fördjupning av informationen om förhållandena på marken, dels mot att utröna de olika aktörernas intressen och mål.

FRA har angivit att Fö:s underrättelsebehov kunde karaktäriseras som tidskritiska och händelsestyrda. Informationen skulle komma Fö tillhanda snabbt och med god detaljupplösning och var betingat av händelserna på fältet och av vad som skildras i massmedia. Fö:s underrättelsebehov kunde därför meddelas på veckolig, ibland daglig, basis. Centrala frågeställningar har varit följande:

- ◆ Vilka orter har berörts av strider och i vilken omfattning
- ◆ Militära förbands verksamhet och organisation
- ◆ UCK:s ("Kosovos befrielsearmé") verksamhet, organisation, beväpning och finansiering
- ◆ Förhållandet vid gränsen till Albanien
- ◆ Flyktingfrågor
- ◆ Sammanfattningar och kommentarer från ansvarig analytiker

Även Fö pekar på OPG betydelse och ser som dess huvuduppgift att utgöra ett forum för utbyte av information och överläggning om aktuella missionsområden och områden som kan komma att bli föremål för insatser. Därvid har inriktning skett mot Kosovo för att

klarlägga olika faktorer och förutsättningar för att skapa ett genomarbetat underlag som stöd för regeringens fortsatta hantering av de olika alternativen för svenskt agerande.

Fö redovisar att särskilda möten har ägt rum 06-12 och 07-24 mellan Fö Und/Ber (Gruppen för underrättelse- och beredskapsfrågor), MUST och FRA. Syftet med mötena har varit att de skulle leda till en gemensam syn på läget samt att klarlägga de områden där ytterligare underrättelseinsatser erfordrades. Vid mötet 06-12 överlämnades en inriktnings-PM med Fö:s underrättelsebehov som en komplettering till de dagliga kontakterna.

Sammantaget konstaterar Fö att inriktningen skett kontinuerligt och i flera olika former. Etappvisa kontrollstationer har utgjorts av de beskrivna mötena där såväl inriktning som samordning av underrättelseverksamheten skett.

Underrättelsebehov, inriktning och samordning från underrättelseorganens sida

MUST grundinriktning av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten sker genom det hemliga dokumentet "Försvarsmaktens inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsten, FM INRI US, för perioden 1998/2002". Det har sin grund i de allmänna underrättelsebehov som kan spåras i regeringens anvisningar samt FM behov av underrättelser. Dokumentet revideras årligen.

I dokumentet redovisas bl.a. den prioriterade inriktningen av underrättelse- och säkerhetstjänsten för den angivna perioden. Där framgår bl.a. att den militära underrättelsetjänsten skall:

- ◆ medverka i framtagningen av beslutsunderlag för statsmakernas och Försvarsmaktens beslut avseende internationella insatser, rustningskontrollförhandlingar och PFF- verksamhet [PFF= Partnerskap För Fred]
- ◆ säkerställa att svenska förband insatta utanför Sverige ges erforderliga underrättelser för att kunna lösa sina uppgifter

Det finns i dokumentet ett avsnitt om "Internationella insatser". Som särskilt intressanta förhållanden inom detta område anges:

- ◆ underrättelser för att bedöma hot/risker mot svensk personal i av regeringen beslutade, planerade eller pågående internationella insatser
- ◆ underlag och stöd för svenskt deltagande i sådana insatser
- ◆ underrättelser av betydelse rörande andra staters uppfattning om planerade eller pågående militära internationella insatser: mandat, tidsförhållanden, hot m.m.

Ominriktningar, justeringar och preciseringar av underrättelsebehoven sker vid MUST:s veckovisa underrättelse- och säkerhetsberedningar. FRA, FMV och FOA deltar med representanter i beredningen varför fastställda, nya underrättelsebehov blir en första styrning för dessa. Sådana Kosovorelaterade förändringar etc. har under den aktuella tiden skett vid ett tjugotal tillfällen fr.o.m. 03-12. Styrande för förändringar har varit behov av underlag för svenskt agerande (styrning/frågor från regeringskansliet) samt överväganden om deltagande med svensk trupp (styrning från Operationsledningen - OPL - i Högkvarteret).

På denna grund har sedan upprättats en underrättelseplan för Kosovo, utgiven 07-13 (utkast 06-21). Planen upptar 11 prioriterade underrättelsebehov. Dessa berör huvudsakligen det politiska och militära läget i Kosovo och angränsande områden.

Till vart och ett av de 11 underrättelsebehoven är fogad en enkel inhämtningsplan. Denna redovisar vilka faktorer som bedöms vara viktiga att klarlägga för att tillfredsställa respektive underrättelsebehov. Inhämtningsplanen redovisar också vilket eller vilka inhämtningsorgan som bedöms kunna bidra med eller införskaffa uppgifter om de aktuella faktorerna.

Inriktningen av FRA har, utöver den som redovisas i inhämtningsplanen, även skett formellt vid möten 04-20 samt vid de tidigare nämnda mötena 06-12 och 07-24, då även Fö Und/Ber deltog. Till detta skall läggas frekvent förekommande kontakter genom krypterade sambandsmedel och sammanträffanden mellan MUST och FRA Jugogrupper.

FRA har angivit att underrättelsebehoven från MUST mot FRA förändrades över tiden. I krisens inledningsskede var MUST främst intresserad av spridningsrisken. I och med att krisen intensifierades under sommaren ökade MUST:s behov av underrättelser med högre detaljupplösning. MUST:s underrättelsebehov har berört bland annat följande:

- ◆ Militära förbands aktivitet, organisation, materielltillgång, utbildning och status
- ◆ Militära förbands insatsområden
- ◆ Polisiära förbands verksamhet och insatsområden
- ◆ UCK:s organisation, beväpning, utbildning, finansiering och insatsområden
- ◆ UCK:s verksamhet
- ◆ Situationen vid gränsen mot Albanien
- ◆ Situationen i Drenicaområdet
- ◆ Flyktingströmmar

MUST har även haft möten med Statens invandrarverk (SIV) och SÄPO. Mötena ägde rum 06-30 respektive 07-07.

MUST har framhållit att inriktningen av underrättelseverksamheten i samband med Kosovokrisen huvudsakligen skett genom FM egen försorg men i viss mån även genom handläggarkontakter med Fö.

FRA är ett i huvudsak inhämtande organ, men anstalten är också beroende av underrättelser och underlag från sina uppdragsgivares sida. Sådana önskemål har även framförts och tillgodosetts bl.a. från MUST sida. Så har skett vid de ovannämnda formella mötena samt vid telefonkontakter mellan analytiker på FRA respektive MUST. Under tiden 04-07--06-25 har även en tjänsteman från FRA tjänstgjort vid MUST:s Jugogrupp. Denne har då, utöver att förmedla inriktningsönskemål från MUST till FRA även kunnat framföra sådana från FRA:s sida till MUST.

Inriktningen inom FRA har varit beroende av de underrättelsebehov som redovisats från uppdragsgivarnas sida men även baserats på myndighetens egna bedömningar. Arbetet inom den enhet som haft ansvar för Kosovobearbetningen har primärt inriktats mot två mål: dels att i ett tidigt stadium av konflikten bygga upp en kunskap om situationen med en god upplösning för att med kort varsel kunna svara på frågor av tidskritisk natur, dels att kontinuerligt bearbeta det dagsaktuella läget för den utgående rapporteringen. Den tidiga bedömningen att konflikten skulle utvecklas i intensitet med åtföljande prioritering gav bl.a. som resultat en specialrapport redan 02-12 förutom den kontinuerliga rapporteringen.

FOA har anmält att myndigheten genomfört en Kosovorelaterad övning i april 1997 och en i november 1997. Vid dessa har diskussioner förekommit om informationsinhämtning och underrättelseverksamhet samt om samordningen mellan olika nationella och internationella aktörer. Den första övningen genomfördes som spel med företrädare för UD, Fö och FM och den andra som en heldagsövning med Forsvarsberedningen. Fö har noterat att FOA genom sina rapporter från resor m.m. i Bosnien och Makedonien bidragit till att fullständiga bilden eller givit bakgrundsteckning som underlättat förståelsen för vissa skeenden.

FMV har anmält att det till dess underrättelseenheter, som har ansvaret för den tekniska underrättelsetjänsten, inte har inkommit några specifika underrättelsebehov eller underrättelsefrågor från MUST eller FM i övrigt rörande Kosovo. FMV bedömer att det tekniska underlag som kontinuerligt lämnas i enlighet med MUST:s tidigare inriktningar och prioriteringar även har täckt behovet be-

träffande krisen i Kosovo. Som exempel nämner FMV tidigare lämnat underlag rörande materiel i f.d. Jugoslavien, som utarbetats för den svenska bataljonen i Bosnien av underrättelseenheten i FMV:s arméavdelning. FMV anmäler också att myndigheten inte haft anledning att ta egna initiativ i fråga om materielunderrättelser föranledda av händelserna i Kosovo.

Övriga totalförsvarsmyndigheter

FHS har meddelat att myndigheten inte har några i sammanhanget relevanta uppgifter att lämna.

SPF har meddelat att det inom ramen för forskningssamarbete med universitetet i Ljubljana har förts diskussioner om möjligheten att genomföra studier med fokus på civilt motstånd med anledning av utvecklingen i Kosovo. Några konkreta forskningsprojekt finns dock inte. Myndigheten har även meddelat att det - om frågan om en militär insats i Kosovo skulle aktualiseras - kan bli fråga om studier rörande den svenska befolkningens inställning till ett sådant åtagande. SPF erinrar om att en motsvarande fråga rörande inställning till att sända en svensk militär styrka till forna Jugoslavien finns i myndighetens opinionsundersökningar sedan 1993.

ÖCB uppger att myndigheten har bevakat utvecklingen i Kosovo mot bakgrund av dels om något i skeendet bör påverka svensk civil försvarsplanering, dels om utvecklingen kan tangera ÖCB:s fredsfrämjande uppgifter inom bland annat PFF. ÖCB har bevakat utvecklingen med stöd av öppna källor och MUST:s orienteringar. Regeringskansliet har inte inriktat informationsinhämtningen och ÖCB har inte heller funnit anledning att informera detta i ärendet. ÖCB erinrar också om att myndigheten vid föredragningar för Underrättelsekommittén bland annat påtalat betydelsen av att ett nytt organ för underrättelseanalys under regeringen skapas.

Sammanställning av registrerade möten etc rörande Kosovo

- 01-13 Kvartalsmöte EC 5 - MUST:s Jugogrupp. Ej Kosovorelaterat.
- 02-06 Första loggade Kosovorelaterade telefonkontakten Fö-FRA, därefter ytterligare 27 samtal t.o.m. 08-27.
- 03-12 Första - av ett tjugotal - Kosovorelaterade justeringar av underrättelsebehov eller inriktningar vid MUST:s veckoliga undsäckberedningar.

- 03-13 Första loggade Kosovorelaterade telefonkontakten Fö-MUST följd av 2-3 kontakter per vecka till midsommar, därefter mindre frekvent.
- 04-02 OPG: MUST redovisar militärt läge.
- 04-20 MUST inriktningsmöte med FRA.
- 04-26 OPG: UD redovisar aktuellt läge.
- 05-11 Kosovomöte UD-Fö.
- 05-12 UD inriktningsmöte hos FRA.
- 05-15 Fö möte med UD angående eventuella Kosovoinsatser.
- 05-28 Kvartalsmöte EC 5-MUST:s Jugogrupp. MUST:s uppfattning om jugoslaviska armén och polisen samt kosovoalbanskt motstånd. Utvecklingsalternativ.
- 05-28 OPG: MUST lägesredovisning. UD orientering om internationella samfundets åtgärder.
- 06-02 En UD-handläggare besöker MUST för diskussion.
- 06-11 OPG: Ömsesidig orientering.
- 06-12 Svensk ambassadtjänsteman från Belgrad besöker MUST för diskussioner.
- 06-12 Möte Fö Und/Ber, MUST, FRA. Inriktnings-PM överlämnades av Fö Und/Ber.
- 06-12 Möte MUST-FRA. Konstaterades behov av effektivare samarbete och skyddat samband mellan MUST och chefen för FRA Jugogrupp.
- 06-30 MUST möte med SIV. Flyktingfrågor.
- 07-02 OPG: Kosovo huvudpunkten. MUST redovisning av läget på marken. Diskussion. Konstaterades behov av separat möte med berörda. (Se 07-09). Efter 07-02 var Kosovo stående punkt på OPG agenda.
- 07-07 MUST möte med SÄPO.
- 07-09 Ad hoc-möte UD, Fö, MUST, FRA. Läget på marken redovisas och diskuteras.
- 07-24 Fö Und/Ber möte med MUST och FRA. Inriktnings-PM lämnas.
- 07-24 MUST inriktningsmöte med FRA.
- 07-29 MUST orienterar chefen Fö om militärt Kosovoläge.
- 08-06 OPG: MUST omfattande redovisning främst av det militära läget.
- 08-19 Samordningsmöte Fö, UD, MUST, FRA. MUST redovisar Kosovo-läge. Ömsesidig orientering.
- 08-20 Kvartalsmöte EC 5-MUST: Kosovo och Bosnien. Även FRA deltog.

Härtill kommer ett tjugotal av MUST:s underrättelse- och säkerhetsberedningar fr.o.m. 03-12 då underrättelsebehov och inriktning till bl.a. FRA fastställts eller ändrats.

Härtill kommer även de möten av olika karaktär som Högkvarterets Operationsledning svarar för eller deltar i inom ramen för sitt ansvar för strategiska/operativa bedömningar av situationen i områden där svensk trupp är insatt eller kan komma att insättas. Vid sådana möten kan ofta uppfattning om läget och bedömda utvecklingsmöjligheter diskuteras med mersoner och organisationer som underrättelsetjänsten inte har kontakt med.

Synpunkter avseende underrättelsebehov, inriktning och samordning

Regeringen redovisar inte några explicita underrättelsebehov i de regeringsbelut som meddelas i anslutning till regleringsbreven. Där emot kan man ur de uppgiftsbeskrivningar som redovisas härleda sådana behov. Dessa är tämligen allmänt hållna.

Vad beträffar de olika i texten och i sammanställningen ovan redovisade mötena etc. är det i regel svårt att entydigt hänföra dessa till endera fastställande av underrättelsebehov, framställan av önskemål om inriktning eller till samordning av underrättelseverksamheten. Det är naturligt att det ofta blir så, att ett möte mellan de berörda parterna inleds med lägesredovisning från en eller flera av deltagarna. Därpå följer diskussion som i vissa fall utmynnar i bl.a. framställningar om kompletterande inhämtning av underrättelser mot bakgrund av vad som framkommit under mötets gång.

Den fasta punkten vad avser UD:s samverkan med Fö och HKV (inklusive MUST) är OPG veckosammanträden. Kosovorelaterade frågor har behandlats där varje vecka fr.o.m. 07-02 och dessförinnan vid fyra tillfällen: första gången 04-02. Det är emellertid tveksamt om det vid OPG sammanträdena skett fastställande av underrättelsebehov eller explicit inriktning av underrättelsetjänsten annat än undantagsvis. Det kan även tänkas att detta är en fråga om olika kulturer. Underrättelsetjänsterna vill oftast ha så exakt angivna underrättelseönskemål som möjligt. I den diplomatiska miljön utgår man kanske å andra sidan från att underrättelseorganen själva kan omsätta de synpunkter som kommer fram diskussionsvis även om man inte uttryckligen pekar på underrättelsebehoven. UD framhåller att det för framtiden bör övervägas om dess inriktning av underrättelseorganens inhämtning och anpassning till UD:s behov kan för-

bättras och effektiviseras. Av UD:s redovisning framgår även att FRA normalt inte deltagit i OPG veckosammanträden. Det kanske finns anledning att överväga om inte FRA bör delta särskilt mot bakgrund av att FRA uppenbarligen haft förutsättningar att införskaffa i sammanhanget relevant information.

Utöver deltagande i OPG:s veckosammanträden har MUST (Jugogruppen) och EC 5 haft kvartalsvisa sammanträden, varvid bl.a. underrättelsebehov och inriktning kan ha diskuterats. UD har även haft några ad hoc-möten och även ett par särskilda inriktningsmöten med såväl MUST som FRA, vid ett par tillfällen med båda på samma gång.

Det kan konstateras att UD arrangerat eller i övrigt deltagit i ett 20-tal "Kosovomöten" med underrättelserelaterade myndigheter (motsvarande) under den studerade perioden, vilket måste anses vara ett stort antal.

Försvarsdepartementet, som har en särskild organisationsenhet (Fö Und/Ber) för underrättelse- och beredskapsfrågor, har av naturliga skäl haft en intimare kontakt med MUST och FRA förutom att man deltagit i OPG:s veckosammanträden. Man har även medverkat i ett par samordningsmöten tillsammans med UD, MUST och FRA förutom att man har haft ett par mer renodlade inriktningsmöten med MUST och FRA, varvid inhämtningsönskemål överlämnats i skriftlig form. Men i synnerhet har Fö Und/Ber stått i frekvent kontakt med MUST och FRA med utnyttjande av krypterade teleförbindelser. Härvid har preciserade frågor ställts till underrättelseorganen som ofta haft att snarast inkomma med svar, så att Fö Und/Ber skyndsamt kunnat orientera försvarsministern eller annan berörd i departementet. De krypterade sambandsmedlen har också utnyttjats för att med MUST respektive FRA diskutera aktuellt eller bedömt kommande läge. Under den aktuella tidsperioden har minst ett 50-tal kommunikationer av redovisat slag ägt rum. Fö har alltså varit synnerligen aktiv när det gäller att - ofta i detalj - inrikta underrättelseorganen och att diskutera och söka klarlägga olika Kosovorelaterade situationer. En brist synes vara att underrättelseönskemålen sällan dokumenteras i de fall dessa förmedlas per telefon.

Samordning av underrättelseverksamheten genom förenade åtgärder från utrikes- och försvarsdepartementens sida förefaller inte ha skett i någon större utsträckning.

MUST klarlägger de grundläggande underrättelsebehoven i FM INRI US, som revideras årligen. De aktuella underrättelseinriktningarna ändras eller justeras vid den underrättelse- och säkerhetsberedning som äger rum var vecka och där representanter för FRA, FMV och FOA deltar. I anledning av Kosovokonflikten uppgjordes

även en särskild underrättelseplan vid halvårsskiftet. Det kan möjligen tyckas vara i senaste laget, men uppenbarligen bedömdes att det dessförinnan inte förelåg något behov av en sådan plan utan att de normala rutinerna var tillfyllest. Dessutom tar det ju alltid sin tid innan man finner de särskilda former för inhämtning och bearbetning som kan behövas i en speciell situation. Till de rutinartade inslagen i samarbetet mellan MUST och FRA hörde inriktningsmöten som ägde rum i april, juni och juli. Samverkan mellan MUST och FRA Jugogrupper har skett sedan 1993 och strävan har varit att grupperna skall träffas minst ett par gånger årligen för utbyte av underlag och diskussion. Detta förefaller vara anmärkningsvärt sällan och uppenbarligen fann man på ömse håll att samarbetet inte fungerade tillfredsställande varför man vid ett möte i juni 1998 diskuterade åtgärder för att förbättra detta. Det resulterade i att de krypterade sambandsresurserna förstärktes. Därefter kunde telefonförbindelse utnyttjas för överläggningar och diskussioner om underlag och bearbetningsresultat mellan berörda parter. En annan åtgärd, som i första hand var betingad av personalbrist vid MUST, men som även främjade möjligheterna till inriktning och samverkan, var att FRA under en tremånadersperiod ställde en person till MUST:s förfogande för tjänstgöring vid dess Jugogrupp. Eftersom denne tjänstgjorde vid FRA en dag i veckan kunde information och önskemål överföras i båda riktningarna.

Det ligger i sakens natur att FRA främst är mottagare av inriktningsönskemål från sina uppdragsgivare. Inriktning har skett på det sätt och vid de tillfällen som redovisats i det föregående. För att bedriva sin inhämtande och bearbetande verksamhet så bra som möjligt är emellertid FRA beroende av bakgrundsinformation avseende aktuell och planerad verksamhet. Detta gäller inte minst beträffande pågående eller möjligen kommande kriser där svensk personal deltar eller kan komma att delta. FRA har fått sådan information från MUST:s sida. Sannolikt skulle FRA ha varit betjänt av mer information av det slaget från UD:s sida, vilket hade kunnat tillgodoses om FRA regelmässigt deltagit i OPG-mötena.

Det kan konstateras att det totalt har genomförts ett stort antal Kosovorelaterade sammanträden och möten av olika slag där representanter för UD, Fö, MUST och FRA deltagit i olika konstellationer eller alla tillsammans. Till dessa kommer minst ett 50-tal registrerade samtal eller andra kontakter med utnyttjande av krypterade sambandsmedel. I synnerhet Fö har varit aktivt när det gällt att på informellt sätt ställa underrättelsemässiga krav på MUST och FRA.

Sammantaget har dessa aktiviteter lett till att underrättelsetjänsterna efter hand fått uppgifter förelagda av Fö respektive UD som

komplement till respektive tjänsts grundläggande uppgifter eller till vad dessa själva eller i samverkan bedömt vara erforderligt mot bakgrund av den aktuella händelseutvecklingen. I det sammanhanget kom MUST och FRA för övrigt till slutsatsen att åtgärder borde vidtas för att förbättra samarbetet dem emellan.

Vad beträffar underrättelsebehov, inriktning och samordning från regeringskansliets sida konstateras att det saknas redovisat belägg för att UD och Fö sinsemellan stämt av underrättelsebehoven och förmedlat dessa i till underrättelseorganisationerna. Om en sådan samordning hade förekommit på ett tidigt stadium är det möjligt att verksamheten hade fått ytterligare stadga och blivit mindre ad hoc-betonad. Därmed hade sannolikt också antalet möten och sammanträden kunnat minskas utan att effekten hade reducerats.

Slutligen kan konstateras att underrättelseverksamheten i huvudsak har fungerat väl och att den därigenom utgjort ett gott stöd för de bedömningar och åtgärder som erfordrats på politiska och militära beslutsnivåer.

Mot bakgrund av de erfarenheter som kan dras av Kosovostudien bör bland annat följande åtgärder övervägas för att ytterligare förbättra verksamheten samt samspelet mellan olika organ och relevanta nivåer:

- * Regeringens beskrivningar av underrättelsetjänsternas uppgifter och relationerna dem emellan bör göras något mer precisa.
- * Utrikes- och försvarsdepartementena bör sträva efter att samordna underrättelsebehoven så att dessa i möjlig mån kan redovisas samordnat till underrättelseorganen. Detta hindrar inte att respektive departement därutöver kan framställa specifika underrättelseönskemål till MUST respektive FRA eller andra relevanta organ.
- * Utrikesdepartementet bör i sammanhanget sträva efter att framställa så konkreta underrättelseönskemål som möjligt.
- * Försvarsdepartementet bör sträva efter att dokumentera även sådana underrättelseönskemål som framförs per telefon.
- * Det bör även övervägas om inte FRA regelmässigt bör delta i OPG-mötena.
- * MUST och FRA bör fortsätta strävandena att ytterligare förbättra samarbetet organisationerna emellan.

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
6. Effektivare Totalförsvarstöd i Östersjöområdet. Fö.
7. Märk väl! Fi.
8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
17. Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
26. Införsel av beskattade varor. Fi.
27. Delta – Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m. m. Ku.
31. Tillsyn över advokater m. m. Ju.
32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
34. Svenskt medborgarskap. Ku.
35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.

KUNGL. BIBL.

1999-04-23

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m. m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]

Utrikesdepartementet

- Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]

Försvarsdepartementet

- Effektivare Totalförsvarstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]

Socialdepartementet

- Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]

Finansdepartementet

- Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]
Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]

Utbildningsdepartementet

- God sed i forskningen. [4]

Jordbruksdepartementet

- Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

- Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]

Näringsdepartementet

- Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning. [27]





fakta info direkt

Tel 08-587 671 00, Fax 08-587 671 71.
Box 6430, 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-956-9
ISSN 0375-250X