Den militära underrättelsetjänsten

Betänkande av 1974 års underrättelseutredning

SOU 1976:19

Den militära underrättelsetjänsten

Betänkande av 1974 års underrättelseutredning

SOU 1976:19

Statens offentliga utredningar
1976:19
Försvarsdepartementet

Den militära underrättelsetjänsten

Betänkande av 1974 års underrättelseutredning

Stockholm 1976

Omslag Håkan Lindström
ISBN 91-38-02805-0
ISSN 0375-250X
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1976

Företal

1974 års underrättelseutrednings betänkande, som överlämnades till chefen för försvarsdepartementet den 15 januari 1976, innehåller uppgifter av hemlig natur. Regeringen har med stöd av 37 § sekretesslagen (1937:249) förordnat att betänkandet utan hinder härav skall offentliggöras. Från offentliggörandet har undantagits ett begränsat antal uppgifter. Dessa avser rikets förhållande till främmande makt eller vissa detaljer rörande underrättelsetjänstens organisation och arbetsformer.

Föreliggande version av betänkandet innehåller det offentliggjorda materialet. För att texten skall bli sammanhängande har materialet redigerats inom försvarsdepartementet i samråd med företrädare för underrättelseutredningen.

Till Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Den 4 januari 1974 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för försvarsdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga för att utreda riktlinjerna för den militära underrättelsetjänsten m. m. Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen samma dag som sakkunniga f. d. universitetskanslern Nils Gustav Rosén (ordförande), förutvarande statsrådet, riksdagsledamoten Gunnar Hedlund, f. d. riksdagsledamoten Nancy Eriksson, chefredaktören Anders Clason, ombudsmannen Göran Axell och professorn Ulf Himmelstrand.

De sakkunniga har antagit namnet 1974 års underrättelseutredning (UU 74).

Som experter har stått till utredningens förfogande hovrättspresidenten Karl-Erik Skarvall från den 6 februari 1974, docenten Stig Ekman från den 1 april 1974 och överstelöjtnanten Bertil Wenblad från den 27 januari 1975.

Hovrättsassessorn Rolf Holmquist förordnades den 6 februari 1974 till sekreterare åt utredningen. Departementssekreteraren Sören Nilsson har från den 24 januari 1974 tjänstgjort som biträdande sekreterare.

Fru Aina Lemne har tjänstgjort som biträde vid sekretariatet från den 25 mars 1974.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Den militära underrättelsetjänsten*. I särskild ordning överlämnas en av Ekman för utredningens räkning utförd expertstudie.

Betänkandet innehåller uppgifter av hemlig natur. Med hänsyn till det starka allmänna intresset av saklig information om de frågor som behandlas i betänkandet hemställer utredningen att det offentliggörs i största möjliga utsträckning.

Stockholm den 15 januari 1976.

Nils Gustav Rosén

Gunnar Hedlund *Nancy Eriksson*

Anders Clason *Göran Axell*

Ulf Himmelstrand

/Rolf Holmquist

Innehåll

Förslag till förordning med instruktion för försvarets underrättelsenämnd

Uppgifter

1 § Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att följa verksamheten inom det militära underrättelseväsendet på central och högre regional nivå.

Underrättelsenämnden skall ägna särskild uppmärksamhet åt de enheter som inhämtar underrättelser med särskilda medel.

2 § Överbefälhavaren skall, i den mån inte tidsskäl eller annan särskild omständighet utgör hinder häremot, samråda med underrättelsenämnden i frågor som rör anslagsframställningar och samverkan med främmande makters underrättelseorganisationer och andra frågor av större vikt som rör den militära underrättelsetjänsten. Om överbefälhavaren av tidsskäl varit förhindrad att i visst ärende samråda med underrättelsenämnden skall han snarast i efterhand upplysa denna om ärendet.

Samma skyldighet att samråda med underrättelsenämnden och att lämna upplysning till denna skall åvila den till vilken överbefälhavaren med stöd av sin instruktion (1968:408) överlämnat att avgöra ärende eller grupp av ärenden som rör underrättelsetjänsten.

Organisation

3 § Underrättelsenämnden består av ordförande och tre andra ledamöter.

4 § Hos underrättelsenämnden finns en sekreterare. Nämnden får i mån av behov och tillgång på medel anlita annan personal samt experter och sakkunniga.

Arbetssätt m. m.

5 § Underrättelsenämnden sammanträder på begäran av ledamot eller överbefälhavaren, dock minst fyra gånger om året.

6 § Underrättelsenämnden inhämtar underlag för sina bedömningar genom bland annat föredragningar, studiebesök och utfrågningar. Underrättelsenämnden skall ta del av förekommande fackredovisningar och fackplaner för den militära underrättelsetjänsten.

Överbefälhavaren och övriga myndigheter inom försvarsmakten skall läm-

na underrättelsenämnden de upplysningar och det biträde i övrigt nämnden begär.

7 § Underrättelsenämnden skall fortlöpande delge överbefälhavaren eller annan berörd ansvarig chef sina synpunkter på verksamheten inom den militära underrättelsetjänsten. När det är påkallat skall underrättelsenämnden även lämna redogörelse till regeringen.

Tjänstetillsättning

8 § Ordföranden och övriga ledamöter i underrättelsenämnden utses av regeringen för tre år.

9 § Tjänst som sekreterare tillsätts av underrättelsenämnden, som även antar övrig personal.

Särskilda bestämmelser

10 § Ledamöter samt sekreterare och andra, som anlitas av underrättelsenämnden, är underkastade tystnadsplikt enligt lag.

11 § Vid krig eller, efter regeringens bestämmande, vid krigsfara upphör underrättelsenämndens verksamhet.

Sammanfattning

Inledning

Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillkallade chefen för försvarsdepartementet i januari 1974 sex sakkunniga (1974 års underrättelseutredning, UU 74) som skulle föreslå riktlinjer för den militära underrättelsetjänstens verksamhet m. m. och i samband därmed lämna förslag till de instruktioner som borde utfärdas av regeringen. I uppdraget ingick även att föreslå former för ökad insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten samt att lämna förslag beträffande medelsförvaltningen och den ekonomiska kontrollen inom verksamheten. I direktiven angavs vidare, att utredningen – för att få underlag till sina förslag om den framtida underrättelseverksamhetens inriktning – skulle göra de tillbakablickar på den hittillsvarande verksamheten som kunde anses nödvändiga.

Betänkandets disposition

Underrättelseutredningens betänkande, *Den militära underrättelsetjänsten*, är indelat i tre avdelningar och omfattar sammanlagt 17 kapitel.

I den första avdelningen (kap. 1 och 2), *utredningsuppdraget och dess bakgrund*, redovisas i kap. 1 utredningsarbetets uppläggning. Kap. 2 behandlar den debatt om underrättelsetjänsten som har förts i Sverige och utomlands under senare tid.

Den andra avdelningen (kap. 3–7), *underrättelsetjänstens grunder, organisation m. m.* redogör för underrättelseprocessens delkomponenter, nämligen klarläggande av underrättelsebehov samt inhämtning, bearbetning och delgivning av underrättelser. Här beskrivs också den svenska militära underrättelsetjänstens funktion och organisation m. m. Ett kapitel handlar om säkerhetstjänst. Ett annat skildrar andra länders underrättelseverksamhet.

I den tredje avdelningen (kap. 8–17), *utredningens överväganden och förslag*, diskuteras först Sveriges behov av en underrättelsetjänst i fredstid. Därefter gör utredningen en bedömning av underrättelsetjänstens hittillsvarande verksamhet. Ett kapitel innehåller synpunkter på underrättelsetjänstens målsättning och verksamhetsområde. I två därpå följande kapitel behandlas

den framtida inhämtningen, bearbetningen och delgivningen av underrättelser. Därefter följer utredningens överväganden och förslag om den militära underrättelsetjänstens organisation, insyn och kontroll, ekonomi- och arkivfrågor samt vissa personalfrågor. I ett avslutande kapitel behandlas genomförandet av utredningens förslag samt de kostnader som dessa föranleder.

En av utredningens sakkunniga har till betänkandet fogat ett *särskilt yttrande*.

Utredningsuppdraget och dess bakgrund

Utredningsarbetet (kap. 1)

Utredningen har utgått från att begreppet "militär underrättelsetjänst" i direktiven avser den underrättelsetjänst som bedrivs på central och högre regional nivå inom försvarsmakten. Den s. k. tekniska underrättelsetjänsten samt försvarsattachéernas underrättelsefunktioner har dock behandlats endast översiktligt. Utredningsarbetet har vidare i huvudsak avsett verksamheten i fred.

Utredningen har, för att fullgöra sitt uppdrag, inte ansett sig behöva kartlägga alla detaljer i den verksamhet som har bedrivits av underrättelsetjänsten under senare år. Än mindre har arbetet inriktats på att uppspåra fel och försummelser av enskilda befattningshavare.

Enligt direktiven borde utredningen historiskt följa den hittillsvarande verksamhetens karaktär och inriktning under efterkrigstiden mot bakgrund av det internationella skeendets inverkan på vårt land och hur detta bedömdes vid vissa tidpunkter påverka vårt försvar och vår säkerhet. Utredningsuppdraget har i denna del utförts av docenten Stig Ekman i form av en självständig expertstudie. Ekman har granskat hur den svenska militära underrättelsetjänsten arbetat i samband med ett antal kriser i vår omvärld under efterkrigstiden. Utredningen har vid sina överväganden och förslag utnyttjat det material som Ekman har samlat in och de bedömningar som han har gjort.

Utredningsarbetet har delvis bedrivits i arbetsgrupper. Underlag för utredningens bedömningar har varit föredragningar, utfrågningar, studiebesök, arkivstudier m. m.

Utredningen har inte ägnat uppmärksamhet åt annat än den militära underrättelsetjänsten om det inte varit särskilt påkallat.

Underrättelsetjänsten i blickpunkten (kap. 2)

I kapitlets inledning diskuteras *begreppet underrättelsetjänst*. Utredningen konstaterar att ordet i vidaste bemärkelse tar sikte på informationsbehandling i allmänhet. I trängre mening brukar det dock beteckna verksamhet som syftar till att kartlägga främmande makters förhållanden. Begreppet underrättelsetjänst används i betänkandet nästan uteslutande i den senare betydelsen. I avsnittet framhålls att vissa länders underrättelseorganisationer inte bara förknippas med underrättelseverksamhet. De sätts även i samband

med verksamhet av annan art från ryktesspridning till halvmilitära aktioner riktade mot andra länder.

I den fortsatta framställningen i kapitlet behandlas några viktiga inslag i den hittills förda *debatten om underrättelsetjänsten*. Utredningen noterar att underrättelsetjänsten har kritiserats från många håll men att andra bedömare har understrukit betydelsen av sådan verksamhet. Utredningen betonar att underrättelsetjänsten givetvis inte bör vara undandragen en kritisk bedömning. Den omfattande och nödvändiga sekretessen kring verksamheten försvårar dock en allmän och saklig debatt i avgörande grad.

Utredningen skildrar därefter huvuddragen av *IB-affären*. I detta sammanhang redovisas riksdagens behandling (genom försvars- och konstitutionsutskotten) av de frågor som affären gav upphov till. JO:s överväganden med anledning av de anmälningar som IB-affären föranledde presenteras. Också JK:s åtgärder i anslutning till IB-affären återges.

Som en jämförelse med diskussionen i Sverige om underrättelsetjänsten tar utredningen upp *den kritiska debatt som har förts i vissa andra länder i västvärlden*. Utredningen framhåller att beskyllningarna mot vissa främmande underrättelseorganisationer har haft en betydligt allvarligare karaktär än motsvarande inslag i den svenska debatten.

Underrättelsetjänstens grunder, organisation m. m.

Underrättelsetjänstens grunder (kap. 3)

Utredningen belyser allmänt de olika delkomponenterna i vad som kan betecknas som underrättelseprocessen, nämligen klarläggande av underrättelsebehov samt inhämtning, bearbetning och delgivning av underrättelser.

Det betonas att underrättelsetjänsten är en stödfunktion med uppgift att förse olika beslutsfattare med information om andra länder. Den del av verksamheten som går ut på att bestämma vilken information som beslutsfattarna behöver brukar kallas *klarläggande av underrättelsebehov*.

Beträffande *inhämtning av underrättelser* framhåller utredningen att den största delen av grundmaterialet regelmässigt införskaffas på öppna vägar, genom nyhetsmedia m. m. Underrättelseorganisationerna begränsar emellertid inte sin verksamhet till enbart sådant material. En stor del av ländernas verksamhet, inte minst inom försvarsområdet, omges med sekretess och kan därför inte utforskas om inte särskilda metoder används. Utredningen belyser närmare vissa former av underrättelseinhämtning och framhåller bl. a. att agenternas betydelse kan förmodas ha minskat under senare tid. För signal- och satellitspaningen är utvecklingen den motsatta. I fråga om samverkan mellan olika länders underrättelseorganisationer (s. k. liaison) säger utredningen, att sådan verksamhet av naturliga skäl är mest utbredd inom stormaktsblocken. Men även organisationer utanför blocken deltar i sådant samarbete. Utgångspunkter för samarbetet är bl. a. intressegemenskap i det enskilda fallet, personliga kontakter och känslan av förtroende för varandras organisationer.

I avsnittet om *bearbetning av underrättelser* beskriver utredningen de olika faserna: värdering, registrering, detaljgranskning och sammanställning samt

underrättelsebedömande. Utredningen framhåller att underrättelsetjänstens mål är att producera *bedömningar* av främmande makters förhållanden.

Den svenska militära underrättelsetjänstens funktion (kap. 4)

Utredningen redogör för den svenska försvarsmaktens huvudfunktioner *operativ verksamhet, förbandsproduktion* och *övergripande avvägning och inriktning*. I anslutning härtill redovisas hur ansvaret för dessa funktioner är fördelat mellan överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna och de centrala förvaltningsmyndigheterna. I kapitlet behandlas också den pågående utredningen om försvarsmaktens framtida ledning (försvarsmaktens ledningsutredning, FLU 74).

Utredningen beskriver underrättelsetjänstens roll i stort i operativ verksamhet och förbandsproduktion. Mera detaljerat skildras underrättelsetjänstens uppgifter att bidra med underlag för beslut om beredskapshöjande åtgärder inom försvarsmakten, krigsplanläggning, försvarsmaktens utveckling på lång sikt och ingripanden vid gränskränkningar m. m. Utredningen skildrar hur underrättelsetjänsten genom en systematisk och fortgående bevakning av främst vårt närområde gör upp s. k. normalbilder av bl. a. främmande stridskrafters verksamhet. Händelser och företeelser som avviker från sådana normalbilder föranleder närmare undersökningar och bedömningar. Behovet av detaljkunskaper om andra länders militära resurser, militärgeografiska förhållanden m. m. för utformningen av vårt försvar belyses också i kapitlet.

Det svenska militära underrättelseväsendet (kap. 5)

Utredningen redogör för det svenska militära underrättelseväsendets *organisation i stort*. Överbefälhavaren utövar den högsta ledningen av det militära underrättelseväsendet. Han biträds därvid av försvarsstaben. Inom denna bereds ärenden om underrättelsetjänst vid den underrättelseavdelning som ingår i sektion 2 i staben. Överbefälhavaren har i viss utsträckning delegerat beslutanderätt och ansvar för samordning m. m. till chefen för försvarsstaben och chefen för sektion 2. Översiktligt redovisas vilka enheter som inhämtar underrättelser och vilka som bearbetar dessa.

Efter en *historik* över vårt underrättelseväsen behandlar utredningen *de olika enheter inom försvarsmakten som har underrättelseuppgifter*. Organisation, arbetsuppgifter m. m. redovisas sålunda för försvarsstabens underrättelseavdelning, arméstabens taktik- och underrättelseavdelning, marin- och flygstabernas underrättelse- och säkerhetsavdelningar, försvarets radioanstalt, IB, försvarsattachéerna och militärområdesstabernas underrättelse- och säkerhetsavdelningar. Den militärtekniska underrättelsetjänsten vid främst försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt berörs i korthet. Ett avsnitt ägnas åt Öst Ekonomiska Byrån, som dock inte längre är organisatoriskt knuten till försvarsmakten.

I kapitlet finns en uppställning av *underrättelsetjänstens budgetmässiga behandling* med uppgift om de anslag och primäruppdrag som rör underrättelsetjänsten. Utredningen har beräknat *kostnaderna för underrättelsetjänsten*. Den allt övervägande delen av kostnaderna, f. n. ca 80 milj. kr. för budgetår, hänför sig till försvarets radioanstalt. Återstoden, f. n. ca 20 milj. kr., fördelas

mellan de centrala och högre regionala staberna, de centrala förvaltningsmyndigheterna och IB.

Utredningen återger innehållet i gällande föreskrifter om *den ekonomiska redovisningen* vid IB och vissa andra enheter. Tillämpade rutiner för *arkivering och registrering av underrättelsehandlingar* beskrivs också.

Som avslutning i kapitlet behandlas *underrättelsetjänsten i krig* samt *handläggningen av underrättelsefrågor inom regeringens kansli.*

Säkerhetstjänst (kap. 6)

Utredningen hänvisar till de undersökningar av den militära och civila säkerhetstjänsten som har företagits av den parlamentariska nämnden i Wennerström-affären (betänkandet Handläggning av säkerhetsfrågor, SOU 1968:4) och av JO i samband med den s. k. värnpliktsriksdagen 1972 (JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 41 ff). Utredningen lämnar därefter en redogörelse för *säkerhetstjänstens grundbegrepp* säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskydd (som främst omfattar infiltrationsskydd, sekretesskydd och tillträdesskydd). Kapitlet innehåller också en beskrivning av *den civila och militära säkerhetstjänstens organisation.*

Utredningen belyser särskilt hur säkerhetsunderrättelser, dvs. uppgifter om säkerhetshotande verksamhet – t. ex. spioneri och sabotage – kan tjäna som delunderlag vid den reguljära underrättelsetjänstens bedömningar av andra länders intentioner m. m. Även denna verksamhet bygger på normalbilder. Dessa beskriver t. ex. stölder ut vapenförråd, överträdelser av bestämmelser om rätt till tillträde, förkomna hemliga handlingar m. m.

Underrättelsetjänsten har ett särskilt behov av effektivt säkerhetsskydd. Dels skall obehöriga inte ha möjlighet att ta del av det vetande om främmande makt som underrättelsetjänsten har samlat in eller vilka bedömningar som har gjorts på grundval av detta, dels är det väsentligt att anlitade källor inte röjs.

Andra länders underrättelseverksamhet (kap. 7)

Utredningen påpekar att tendenserna till avspänning i världen inte har motsvarats av någon nedgång i ländernas underrättelseverksamhet. Alltmera raffinerade tekniska och psykologiska metoder används vid underrättelseinhämtningen. Ett avsnitt i kapitlet ägnas åt *den underrättelseverksamhet som är riktad mot vårt land.* Det är svårt att avgöra omfattningen av denna verksamhet. Det har dock klarlagts för utredningen att andra länders underrättelseorganisationer ägnar Sverige stort intresse.

Sverige bedriver nästan uteslutande militär underrättelsetjänst. Flera andra länder har även en allmän politisk underrättelsetjänst. På vissa håll bedrivs underrättelse- och säkerhetstjänst i samma organisation. Vanligen är dock dessa funktioner skilda åt.

För att få en jämförelse med svenska förhållanden har utredningen inhämtat och studerat material rörande några främmande underrättelsetjänsters organisation och arbetsuppgifter. Både länder som tillhör stormaktsblocken och alliansfria stater har ingått i materialet.

Vid sina studier har utredningen kunnat konstatera dels att stormakterna satsar utomordentligt stora resurser på underrättelsetjänsten, dels att det

är få länder som har särskilda insyns- och kontrollorgan för denna verksamhet.

Utredningens överväganden och förslag

Behovet av en militär underrättelsetjänst i fredstid (kap. 8)

Utredningen konstaterar att vårt lands alliansfria ställning med ett geografiskt läge i gränsområdet mellan två militära block och med en försvarsmakt som bygger på den allmänna värnpliktens grund ökar behovet av information om andra länder. Denna bedömning styrks av de krisstudier som experten Stig Ekman har utfört för utredningens räkning. Utredningen framhåller att tilltron till vårt lands förmåga att hävda sin självständighet också beror på sådana faktorer som underrättelsetjänstens effektivitet. Utredningen diskuterar därefter underrättelsetjänstens uppgift att ge *förvarning* om angrepp mot landet. I detta sammanhang understryks att framgångsrik underrättelseverksamhet bygger på ett yrkeskunnande och en erfarenhet som det inte går att mobilisera först när den internationella situationen gör behovet av underrättelser påtagligt. Företeelser och iakttagelser kan inte heller bedömas rätt utan kännedom om vad som är normalt under lugna förhållanden. Underrättelsetjänsten måste därför verka också under fredsförhållanden.

Utredningen finner det självklart att ju bättre kunskap vi har om andra länders stridskrafter, vapensystem m. m. desto större möjligheter har vi att utforma ett effektivt försvar till rimlig kostnad. Kunskaper om andra länders ekonomi och samhällssystem är också viktiga komponenter vid *planeringen av vår försvarsmakt.*

Utredningen finner att *de internationella nedrustningssträvandena har öppnat ett nytt verksamhetsområde för underrättelsetjänsten.* Stormakterna kan i betydande utsträckning kontrollera efterlevnaden av ingångna nedrustningsavtal genom satellitspaning. De små länderna, bland dem Sverige, saknar dessa möjligheter och kan inte heller räkna med att få några särskilda favörer i fråga om rätten att företa kontrollinspektioner. De är i detta avseende hänvisade till sin egen underrättelsetjänst. Utredningen pekar på att nedrustningsåtgärderna kan medföra ökade krav på vårt lands underrättelsetjänst, särskilt med tanke på att Sverige aktivt verkar för internationell nedrustning.

Synpunkter på den hittillsvarande verksamheten (kap. 9)

I början av kapitlet konstaterar utredningen, att vår underrättelsetjänst var föga utbyggd under andra världskriget och att detta torde ha gjort det svårare att bedöma riskerna för anfall mot Sverige. Organisationen har därefter byggts ut och förstärkts inom ganska snäva medelsramar. Den största satsningen har därvid skett på kommunikationsteknisk spaning.

I fråga om *IB:s betydelse* anmärker utredningen att det är svårt att betygsätta en underrättelseorganisations insatser i det förgångna. Särskilt gäller detta för det svenska underrättelseväsendet som inte har prövats under krigsförhållanden i modern tid. Utredningen betonar dock att IB till be-

tydande del är att se som ett beredskapsorgan, vars arbetsuppgifter ökar i krislägen och eljest då det är svårt att få underrättelser på vanliga vägar. Utredningen finner i anslutning till Ekmans undersökning att IB snabbt har kunnat anpassa sig till förändrade situationer. Bl. a. Tjeckoslovakienkrisen ger exempel på detta. IB har vidare en viktig funktion som komplement till andra källor vid inhämtningen av grundläggande underrättelser om den militära aktiviteten i vårt närområde. Utan en organisation av det slag IB representerar skulle vårt land få svårigheter att genom samarbete med andra länders underrättelseorganisationer få tillgång till visst underrättelsematerial. Utredningen har informerats om det samarbete som har förekommit från svensk sida. Enligt utredningens mening har samarbetet varit betydelsefullt för att tillgodose vårt behov av underrättelser och förenligt med landets utrikespolitiska hållning.

I ett avsnitt om *sekretessen kring IB* säger utredningen att ett effektivt säkerhetsskydd är en förutsättning för en organisation som IB. Den mycket djupa sekretess som har omgett IB:s existens har dock utgjort en grogrund för spekulationer och misstänkliggöranden. Den har också haft andra negativa verkningar. Bristande kännedom om IB bland försvarsstabens personal kan enligt utredningens uppfattning ha bidragit till att inriktningen av byråns verksamhet inte har haft önskvärd fasthet.

Beträffande *inhämtningen av säkerhetsunderrättelser* erinrar utredningen om att den s. k. inrikes verksamheten vid IB upphörde någon gång under åren 1969–1970. Företrädare för utredningen har granskat en del av det material som lämnades från IB till försvarsstabens säkerhetsavdelning under åren före resp. efter det att en gräns drogs mellan IB:s och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelnings verksamhetsområden. För tiden före år 1970 finns ett ganska stort antal rapporter som behandlar svenska medborgare och som uppenbarligen bygger på underrättelseinhämtning här i riket. För tiden därefter är det enstaka handlingar som har denna karaktär. Utredningen bedömer att det i de senare fallen ofta rör sig om iakttagelser som tidigare anlitade uppgiftslämnare självmant har rapporterat utan uppdrag från försvarsmakten.

Vad gäller hela det IB-material som har överlämnats till försvarsstabens säkerhetsavdelning efter år 1970 tycks det utredningen som om många av uppgifterna i fråga har större betydelse för den polisiära säkerhetstjänsten än för försvarsmakten. Utredningen frågar sig också om en del av materialet över huvud taget har någon betydelse för kartläggningen av den säkerhetshotande verksamheten mot vårt land. Utredningen påpekar att gällande arkivbestämmelser torde lämna myndigheterna utrymme att göra sig av med handlingar som inte har samband med myndighetens verksamhet eller eljest bör föranleda någon åtgärd från dennas sida.

Utredningen har i anslutning till arbetet med att inhämta underlag för sina överväganden om den framtida underrättelsetjänsten försökt klarlägga sanningshalten i *påståendena om partipolitiskt utnyttjande av IB*. Utredningen har inte kunnat finna något som stöder dessa påståenden.

Den militära underrättelsetjänstens målsättning och verksamhetsområde (kap. 10)

Utredningen erinrar om att debatten i IB-affären kretsade kring bl. a. frågor om underrättelsetjänstens inriktning, dess överensstämmelse med landets alliansfria politik samt gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Den problematik som inryms i dessa frågeställningar belyses i den fortsatta framställningen i kapitlet.

Det militära underrättelseväsendet är en del av vårt lands försvarsmakt. Det skall således verka för samma mål som övriga delar av försvarsmakten. Riksdagen har bestämt målsättningen för totalförsvaret, av vilket försvarsmakten utgör en del. Underrättelsetjänstens uppgift är att förse beslutsfattare inom försvarsmakten med de informationer om främmande makts förhållanden som behövs för att den av riksdagen uppställda målsättningen skall kunna uppnås. Uppgiften att inrikta underrättelsetjänsten som helhet måste följaktligen ankomma på de befattningshavare inom försvarsmakten som har behov av underrättelser. En ordning där underrättelseorganens arbetsuppgifter bestämdes av någon instans utanför försvarsmakten skulle enligt utredningens bedömning innebära att en del av ansvaret för försvarsmaktens beredskap, krigsduglighet m. m. fördes över till denna instans. Detta strider mot fastlagda principer för ledningen av vår försvarsmakt.

I anslutning till uttalanden av riksdagens försvarsutskott och JO diskuterar utredningen *gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst*. Utredningen konstaterar att regler som skall förhindra att underrättelseorganen verkar utanför sina tillbörliga ramar måste ha som utgångspunkt underrättelsetjänstens *syfte* att göra bedömningar av andra länders förhållanden. Utredningen anser sålunda att enheterna inom underrättelseväsendet inte får inhämta, bearbeta och lagra annnan information än sådan som klart är ägnad att öka eller befästa våra kunskaper om andra länder i avseenden som är av betydelse för vårt lands yttre säkerhet. Avsteg från denna regel bör få göras på vissa villkor när ett underrättelseorgans eget säkerhetsskydd är berört.

Utredningen betonar behovet av *samverkan* mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

Även om flertalet länder är relativt öppna om sina egna förhållanden finns det uppgifter – framför allt inom försvarsområdet – som man strävar efter att hålla hemliga. Sådana uppgifter kan vara avgörande för andra länders möjligheter att göra säkerhetspolitiska bedömningar. Utredningen utgår därför från att vårt lands militära underrättelsetjänst inte kan begränsa sig till öppen information. Den måste också inhämta och bearbeta sådant material som andra länder försöker hålla hemligt. Enligt utredningens mening motiverar också underrättelseorganens egen beredskap att verksamheten i fred inte riktas in bara på öppen information.

Inhämtning med s. k. särskilda medel måste med hänsyn till säkerhetsskyddet bedrivas avskärmat från underrättelseväsendets övriga enheter. Av detta skäl är organisatoriska enheter som försvarets radioanstalt och IB nödvändiga inom vårt underrättelseväsen.

Utredningen tar upp *kravet på allsidighet* och understryker att det är våra kunskaper om omvärlden som skall vara allsidiga. Med hänsyn till de skiftande möjligheterna i olika länder att på öppen väg få önskad information

måste underrättelsetjänstens resurser riktas in mot länder och företeelser som vi eljest inte skulle ha tillräcklig kunskap om. Det kan således inte krävas av underrättelsetjänsten att den skall vara allsidig i den meningen att alla främmande länder skall ägnas samma uppmärksamhet. Resultatet av underrättelsetjänstens verksamhet blir att vi totalt sett får en balanserad bild av förhållandena i omvärlden.

I ett avsnitt diskuteras *behovet av information om länder utanför vårt närområde*. Utredningen finner att det är betydelsefullt att ha tillgång till information också om sådana länder. Därigenom kan vi göra insiktsfulla och välgrundade bedömningar om förhållandena inom närområdet. Behovet av sådan bakgrundsinformation bör dock liksom hittills kunna tillgodoses huvudsakligen genom utrikesförvaltningen. Utredningen anser inte att den militära underrättelsetjänsten bör få ökade resurser för inhämtning av sådan information. Det är dock viktigt att säkerställa att bearbetningsorganen inom det militära underrättelseväsendet också i fortsättningen får tillgång till det material som inhämtas genom utrikesdepartementets försorg.

Vad gäller *försvarsmaktens långsiktsplanering* i ett perspektiv på 15–20 år anser utredningen att det i första hand bör ankomma på andra verksamhetsgrenar än underrättelsetjänsten att ta fram den del av beslutsunderlaget som gäller främmande makter. Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att avgränsa vad som i detta sammanhang kan betecknas som underrättelsetjänst från vad som är framtidsstudier och forskning.

Inhämtning av underrättelser (kap. 11)

Utredningen framhåller att öppet underrättelsematerial skall utnyttjas i största möjliga utsträckning i den framtida underrättelsetjänsten. I enlighet med tidigare uttalanden i betänkandet betonas dock att även hemliga förhållanden måste utforskas av vår underrättelsetjänst. En viktig fråga för utredningen har varit att försöka precisera de *medel och metoder* som kan anses tillbörliga vid inhämtningen av underrättelser.

Signalspaningen spelar en viktig roll vid vår kartläggning av främst den militära aktiviteten i närområdet. Detta framgår bl. a. av Ekmans undersökning. Utredningen anser att en fortsatt stark satsning på den verksamhet som bedrivs vid försvarets radioanstalt bör ske.

Inhämtning av underrättelser med *andra särskilda medel* än signalspaning måste enligt utredningens bedömning få förekomma under förutsättning att den bedrivs i godtagbara former. Bedömningen av formerna måste ske från fall till fall och styras bl. a. av försvarets behov av underrättelserna, den utrikespolitiska situationen och riskförhållandena. All medverkan i sådan inhämtning av underrättelser som det här är fråga om måste vara frivillig. De personer som kan komma i fråga för uppdrag inom underrättelsetjänsten skall så långt det kan överblickas i förväg upplysas om vad deras samarbete med underrättelsetjänsten kan innebära för dem i form av risker m. m.

Utredningen understryker vidare att inte minst en förnuftig resursanvändning kräver att tillfälligt anlitade medarbetare i underrättelsetjänsten får preciserade uppdrag och att de inte utan organisationens godkännande vidtar åtgärder som ligger utanför uppdraget. Utredningen framhåller också att man från organisationens sida måste vara försiktig med att förse tillfälliga medarbetare med hemliga uppgifter.

En särskild fråga är vilka metoder som medarbetare av skilda slag får använda sig av vid underrättelseinhämtningen. Utredningen har diskuterat om det är påkallat med en särskilt lagstiftning som gör det möjligt för personer som är knutna till underrättelsetjänsten att använda sig av metoder som i sig innebär kränkning av gällande lag, t. ex. telefonavlyssning. Tanken på en sådan lagstiftning har dock avvisats. Skälen är svårigheter att precisera de särskilda befogenheter som det skulle bli fråga om samt betänkligheter mot att för detta ändamål öka statsorganens möjligheter att företa ingrepp i människors integritet.

Inhämtning av underrättelser måste bedrivas med stor variationsrikedom. I anslutning till JO:s uttalande anser dock utredningen att underrättelsetjänsten inte skall tillåtas att använda sig av infiltration i politiska och andra sammanslutningar under fredstid. I övrigt konstaterar utredningen att det givetvis inte är möjligt att för varje tänkbar situation formulera inskränkande regler. I den följande framställningen förordar utredningen att principiella överväganden i dessa frågor får göras i samarbete mellan underrättelsetjänstens ledning och företrädare för det allmänna. Utredningen utgår från att det blir den ansvariga ledningens omdöme som härutöver får utgöra garanti för att verksamheten hålls inom godtagbara gränser.

Utredningen bedömer att underrättelseorganen i vissa situationer har ett legitimt behov av att få del av *information som finns hos svenska statsmyndigheter men som av olika skäl är sekretessbelagd.* Beträffande rätten att ta del av sådana uppgifter, som finns i t. ex. personakter upprättade och förvarade vid statens invandrarverk, anser utredningen att samma regler bör gälla för IB som för andra delar av statsförvaltningen.

Utredningen anser att det *samarbete med andra länders underrättelseorganisationer* som den svenska underrättelsetjänsten deltagit i har varit övervägande till gagn för landet. Samarbetet inrymmer emellertid flera vanskliga moment. Bl. a. är det med hänsyn till det sätt på vilket samarbetet bedrivs svårt att överblicka vilka underrättelser vi lämnar till andra länder. En viktig fråga är vidare vad vi själva bör bidra med inom ramen för ett sådant samarbete. I fråga om personuppgifter anser utredningen att uppgifter om svenska medborgare och utländska medborgare bosatta här i landet inte skall få lämnas till annat lands organisation utan prövning i varje särskilt fall. Uppgifter får lämnas ut bara när svenska säkerhetsintressen är berörda.

Bearbetning och delgivning av underrättelser (kap. 12)

Utredningen konstaterar att kraven på den personal som är sysselsatt med *bearbetning* ökar fortlöpande till följd av den allt större mängden information och de ökade svårigheterna att bedöma utrikespolitiska frågor. Utredningen anser att resurserna för bearbetning av underrättelser i de centrala staberna är för små f. n. Detta har bl. a. fått till följd att den egna verksamheten inte har kunnat *utvärderas* i någon större omfattning. Utredningen bedömer att en återkommande översyn av arbetsuppgifterna sannolikt skulle kunna ge underlag för en bättre användning av tillgängliga resurser.

Utredningen finner det angeläget att pågående undersökningar av möjligheterna att i ökad utsträckning *använda datorer i underrättelsetjänst* slutförs.

En viktig regel i underrättelsetjänst är att bearbetningen av underrättelser skall ske på grundval av ett så fullständigt material som möjligt. Alla inhämtade underrättelser bör därför utan dröjsmål överlämnas till (*delges*) den centrala instans som skall utföra bearbetningen inom vederbörande sakområde. Även om spridningen av en viss underrättelse av säkerhetsskäl måste begränsas till en mycket liten krets bör under alla omständigheter den som närmast under överbefälhavaren är ansvarig för underrättelsetjänsten få del av den.

Den militära underrättelsetjänstens organisation (kap. 13)

Utredningen finner att *ledningen av den svenska militära underrättelsetjänsten* utövas från en jämförelsevis låg nivå inom vår stabsorganisation. Detta är en nackdel i flera avseenden. Bl. a. försvårar det samordningen av hela underrättelseväsendet och minskar underrättelsetjänstens auktoritet i förhållande till andra verksamhetsgrenar. Utredningen föreslår att de arbetsuppgifter i fråga om underrättelsetjänsten som chefen för sektion 2 i försvarsstaben f. n. svarar för förs över till en ny befattning i försvarsstaben. Utredningen benämner den nya befattningen, som bör placeras på samma nivå som chefen för operationsledningen i staben, *underrättelsechef*. Denne bör till sitt omedelbara förfogande få ett beredningsorgan som bildas av främst den centraldetalj som ingår i stabens underrättelseavdelning.

Utredningen föreslår vidare att försvarsstabens och försvarsgrenschefernas *resurser för bearbetning* av underrättelser förs samman i försvarsstaben.

Utredningen anser i fråga om *IB:s organisatoriska anknytning* att övervägande skäl talar mot att byrån lyder direkt under överbefälhavaren och således inte ingår i försvarsstabsorganisationen. Utredningen diskuterar olika organisatoriska lösningar och förordar att byrån inlemmas i försvarsstaben och underställs underrättelsechefen. Denne blir således närmast under överbefälhavaren ansvarig för den särskilda inhämtningsverksamheten. Underrättelsechefen torde kunna redovisas i öppen personalförteckning.

Närmare *bestämmelser om tjänsten vid IB* bör utfärdas och tas in i arbetsordningen för försvarsstaben. Bestämmelserna bör fastställas av chefen för försvarsstaben och godkännas av överbefälhavaren.

Bristen på *juridiskt kunnande* i IB har enligt utredningens uppfattning inneburit en svårighet för byråns ledning. Medel bör för framtiden ställas till byråns förfogande så att en kvalificerad och erfaren jurist kan rådfrågas fortlöpande i frågor om inhämtningsmetoder, användningen av hemliga handlingar, personal m. m.

En organisation som IB måste för att kunna arbeta effektivt dölja sig bakom *täckarrangemang* av olika slag. Utredningen anser att det under vissa villkor skall vara tillåtet att dölja verksamhet, anställnings- och ägandeförhållanden o. d. bakom företagsbeteckningar m. m.

Den militära säkerhetstjänstens och *försvarsattachéernas organisation* ligger utanför utredningsuppdraget. Frågan om dessa enheters framtida organisatoriska placering överlämnas därför till försvarsmaktens ledningsutredning.

Allmän insyn och kontroll (kap. 14)

Utredningen redovisar huvuddragen av *den kontrollapparat som nu finns* för vårt lands statsverksamhet. Beträffande underrättelsetjänsten konstaterar utredningen att det på grund av det starka säkerhetsskyddet har varit svårt och i fråga om IB-verksamheten närmast omöjligt för tillsynsorganen att utöva en effektiv granskning. Ett genomförande av utredningens förslag kommer dock att underlätta insynen i och kontrollen av den inhämtande verksamheten. Utredningens samlade syn är att de befintliga kontrollorganen (JO, JK m. fl.) är tillräckliga för att i framtiden kontrollera att anställda följer givna anvisningar och att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt. Utredningen anser dock att det av andra skäl är nödvändigt att öka insynen i underrättelsetjänsten.

För detta ändamål föreslår utredningen att en *försvarets underrättelsenämnd* inrättas med uppgift att fortlöpande följa och informa sig om underrättelsetjänsten på central och högre regional nivå inom försvarsmakten. Överbefälhavaren och vissa andra chefer skall ha skyldighet att samråda med underrättelsenämnden i viktiga frågor, t. ex. anslagsframställningar och samverkan med andra länders underrättelseorganisationer. Med hänsyn till verksamhetens säkerhetsmässiga aspekter och kravet på snabbhet i beslutsprocessen skall samråd inte vara obligatoriskt. Utredningen förutsätter emellertid att nämnden informeras i efterhand i de fall där samråd inte har kunnat ske av tidsskäl.

Antalet ledamöter i nämnden bör vara fyra av vilka en är ordförande. Hos nämnden bör också finnas sekreterare och annan biträdespersonal i mån av behov och tillgång på medel. Även experter och sakkunniga bör kunna anlitas. Ordförande och övriga ledamöter bör utses av regeringen för tre år.

I stor utsträckning måste överlämnas åt nämnden att själv bestämma sina verksamhetsformer. Nämnden bör dock hålla minst fyra sammanträden om året. Överfälhavaren och andra myndigheter inom försvarsmakten bör ha skyldighet att bistå nämnden med upplysningar och annat biträde, t. ex. i form av föredragningar och förevisningar eller genom att medverka vid studiebesök.

För det fall att nämnden finner något förhållande otillfredsställande bör man i första hand verka för en förändring hos vederbörande myndighet. Om nämnden finner att regeringen bör ingripa, bör den ha möjlighet att göra framställning om detta till regeringen.

Underrättelsenämndens verksamhet är sådan att den bör bedrivas endast under normala fredsförhållanden.

Ekonomi- och arkivfrågor m. m. (kap 15)

Utredningen instämmer i riksdagens försvarsutskotts uttalande att *kostnaderna för IB inte bör redovisas öppet.*

I fråga om försvarsstabens underrättelseavdelning noterar utredningen att kostnaderna för avdelningen f. n. är budgeterade över två primäruppdrag. Utredningen föreslår att hela verksamheten vid avdelningen i fortsättningen budgeteras över ett primäruppdrag, nämligen Försvarsstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet under anslaget Försvarsstaben.

Löner m. m. för tre anställda vid IB har betalats av annan myndighet. Utredningen föreslår att kostnaderna för denna personal i fortsättningen budgeteras över det primäruppdrag där IB ingår, nämligen Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet under anslaget Insatsberedskap m. m.

För att det skall vara möjligt att tillämpa utredningens förslag om ändringar i budgeten fr. o. m. budgetåret 1976/77 har utredningen i särskild skrivelse i november 1975 överlämnat dem till chefen för försvarsdepartementet.

Utredningen anser det värdefullt att få en samlad bild av underrättelsetjänstens verksamhet och kostnader. Utredningen föreslår därför att ett särskilt *fack* (kompetensområde som berör flera program och/eller produktionsområden) inrättas för underrättelsetjänsten. Fackmyndighet bör vara överbefälhavaren.

I avsnittet om budgetfrågor m. m. anger utredningen de villkor som bör gälla för att olika slags täckåtgärder skall få förekomma. Bl. a. krävs att kostnader och ev. intäkter som sådana åtgärder föranleder belastar resp. tillgodoförs ifrågavarande primäruppdrag.

När det gäller *den ekonomiska kontrollen av IB* konstaterar utredningen att gällande föreskrifter i stort har ett tillfredsställande sakinnehåll. Utredningen anser dock att den föreskrivna granskningen i fortsättningen även bör omfatta de ekonomiska och redovisningsmässiga aspekterna på de täckarrangemang som kan finnas. Utredningen föreslår att redovisningshandlingar från IB i fortsättningen arkiveras i fem år.

Utredningen föreslår att underrättelsehandlingar även i framtiden arkiveras vid den centrala bearbetningsenheten. Sådana handlingar från IB bör få gallras ut efter fem år om inte regeringen efter framställning från underrättelsenämnden finner att annan bedömning bör göras.

Utredningen har informerat sig om de *register, förteckningar, diarier m. m.* som förekommer inom underrättelseväsendet. Inte i något fall har dessa förteckningar enligt utredningens uppfattning karaktären av åsiktsregister.

Vissa personalfrågor (kap. 16)

Utredningen framhåller att stora påfrestningar är förenade med anställning vid en organisation som IB. Vid *rekrytering av personal* till IB bör enligt utredningens bedömning i första hand personer med tidigare yrkeserfarenhet komma i fråga.

Utredningen konstaterar att *utbildningen av personal* i underrättelseväsendets fredsorganisation inte är tillfredsställande f. n. Av olika skäl är det emellertid svårt att till rimlig kostnad åstadkomma en ändamålsenlig utbildning av denna personalkategori. I en inom försvarsstaben företagen utredning om den militära underrättelsetjänsten, UMU 70, föreslås att förutsättningarna för en centraliserad skolmässig utbildning av personalen inom underrättelsetjänsten skall bli föremål för en särskild utredning. Utredningen finner UMU 70:s uppskattningar av utbildningsbehovet utgöra ett värdefullt underlag för en undersökning av möjligheterna att fördjupa och fastare reglera formerna för utbildning av underrättelsepersonal. Lämpligen bör uppdras åt överbefälhavaren att på den grund som har lagts av UMU 70 snarast utföra undersökningen och lägga fram förslag i ämnet.

Enligt utredningens uppfattning kan invändningar riktas mot att den svenska underrättelsetjänsten samverkar med främmande underrättelseorganisationer på utbildningsområdet. Med hänsyn till att Sverige f. n. inte har tillräckliga utbildningsresurser vill dock utredningen inte motsätta sig att sådan samverkan förekommer.

Anställningstiden vid IB bör enligt utredningens uppfattning begränsas till förslagsvis 12–15 år. Under inga omständigheter får en anställd vid IB, som av olika skäl måste sluta sin anställning, lämnas att på egen hand klara *problemen med ny anställning*. Under utredningsarbetet har framkommit att statens personalnämnd har befogenhet och praktiska möjligheter att handlägga ärenden som gäller omplacering av IB-personal. Utredningen anser det tillfredsställande att dessa frågor kan få sakkunnig behandling genom personalnämnden.

De i gällande föreskrifter upptagna reglerna om *tystnadsplikt* för statsmyndigheternas personal anser utredningen vara ändamålsenliga. Behov av ytterligare föreskrifter på detta område finns således inte.

Genomförande av utredningens förslag samt därav föranledda kostnader (kap. 17)

Utredningens överväganden och förslag utgörs till stor del av *uttalanden av principiell innebörd* om vad som bör gälla för den svenska militära underrättelsetjänsten i framtiden. De bör i sådana delar betraktas som riktlinjer för det fortsatta underrättelsearbetet.

Förslaget till *ändrad organisation* bör överlämnas till försvarsmaktens ledningsutredning för att beaktas i samband med den fullständiga översynen av den centrala stabsorganisationen.

Betänkandet innehåller förslag till förordning med instruktion för *försvarets underrättelsenämnd*. Utredningen bedömer att nämndens verksamhet skall kunna börja senast den 1 januari 1977.

De *budgetmässiga förändringar* som utredningen föreslår har tillämpats första gången vid det nyligen avslutade budgetarbetet inom försvarsdepartementet. Redovisningen av underrättelsetjänsten som *fack* bör kunna ske första gången i samband med anslagsframställningar och årsredovisningar inför budgetåret 1977/78.

Utredningen lämnar inte något fullständigt förslag till nya *bestämmelser om den ekonomiska redovisningen vid IB*. De nuvarande bestämmelserna gäller nämligen även för verksamheten vid bl. a. försvarsstabens säkerhetsavdelning och översynen av bestämmelserna bör ske i ett sammanhang.

Utredningen redovisar inte några detaljerade *kostnadsberäkningar* i betänkandet. Det framhålls dock att nivåhöjningen och förstärkningen av resurserna i fråga om underrättelsetjänstens ledning kommer attmedföra ökade kostnader. Även den förbättrade utbildningen kommer att föranleda höjda kostnader. Kostnaderna för underrättelsenämnden bör kunna hållas inom en ram av 100 000 kr. för budgetår.

I Utredningsuppdraget och dess bakgrund

1 Utredningsarbetet

1.1 Utredningens direktiv

Utredningens direktiv återges i bil. 1.

Utredningen har utgått från att begreppet "militär underrättelsetjänst" i direktiven avser den underrättelsetjänst som bedrivs på central och högre regional nivå inom försvarsmakten. Den s. k. tekniska underrättelsetjänsten och försvarsattachéernas underrättelsefunktioner har dock behandlats endast översiktligt. Utredningsarbetet har vidare i huvudsak avsett verksamheten i fred.

I direktiven förekommer begreppet "hemlig underrättelsetjänst" i samband med kraven på ökad insyn och kontroll. Utredningen har uppfattat begreppet som liktydigt med militär underrättelsetjänst i detta sammanhang.

Direktiven rörande medelsförvaltning och ekonomisk kontroll har utredningen tolkat så att de bara avser verksamheten vid den särskilda byrån för underrättelseinhämtning, IB.

1.2 Arbetets uppläggning

Utredningen har enligt direktiven sett som sin huvuduppgift att ge förslag om den militära underrättelsetjänsten i framtiden. Den har haft i uppdrag att undersöka underrättelsetjänsten i det förflutna bara om detta har betydelse för verksamhetens framtida utformning. Utredningen har därför inte ansett sig behöva kartlägga alla detaljer i den verksamhet som har bedrivits inom underrättelsetjänsten under senare år. Än mindre har arbetet inriktats på att uppspåra fel och försummelser av enskilda befattningshavare. För att få bakgrundsinformation för sitt arbete har utredningen ändå ansett det nödvändigt att ägna jämförelsevis stor uppmärksamhet åt den hittillsvarande verksamheten. Dessutom har en av utredningens experter, docenten Stig Ekman, studerat den militära underrättelsetjänstens verksamhet i samband med vissa internationella kriser under efterkrigstiden. Studierna har ansetts böra omfatta kriser av olika slag för att belysningen av underrättelsetjänsten skall bli så mångsidig som möjligt. Ekman har utfört uppgiften som självständigt expertuppdrag.

Utredningen har inte ägnat uppmärksamhet åt annat än den militära un-

derrättelsetjänsten om det inte varit särskilt påkallat.

Den svenska underrättelsetjänsten måste ses mot bakgrund av andra staters verksamhet inom underrättelseområdet. Utredningen har därför försökt att skaffa sig en så klar bild som möjligt av utländska förhållanden.

Utredningen har hållit 26 sammanträden, varav två under tre dagar och sex under två dagar. Dessutom har ett stort antal sammanträden hållits i arbetsgrupper. Underlag för utredningens bedömningar är föredragningar, utfrågningar och studiebesök samt genomgång av arkivhandlingar vid bl. a. försvarsstabens underrättelseavdelning, rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och Stockholms tingsrätt. Utredningen har också tagit del av ett omfattande pressklippsmaterial. Vidare har representanter för utredningen överlagt med företrädare för det militära underrättelseväsendet och andra delar av statsförvaltningen.

Underrättelseutredningen har studerat flera utredningar från efterkrigstiden som berör den militära underrättelsetjänsten. Här kan erinras om 1958 års försvarsledningskommittés betänkande Krigsmaktens högsta ledning (SOU 1960:12; underrättelsetjänsten behandlas i hemlig bilaga), 1960 års försvarsledningsutrednings betänkande Enhetlig ledning av krigsmakten (SOU 1961:7) och 1970 års utredning om den militära underrättelsetjänsten (UMU 70) som har utförts vid försvarsstaben av en särskild utredningsman.

Ytterligare inslag i arbetet med att samla fakta och synpunkter av betydelse för uppdraget anges i bil. 2.

Utredningen har haft återkommande kontakter med försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74) i frågor som är gemensamma för de båda utredningarna.

En av utredningens sakkunniga, Anders Clason, har i samband med resor i annat syfte till Norge, Storbritannien och Förenta staterna samtalat med bl. a. politiker och ämbetsmän för utredningens räkning för att få information om kontroll- och insynsfrågor. Ekman har under besök i Danmark intervjuat företrädare för den danska militära underrättelsetjänsten.

En underrättelsetjänst som skall fungera effektivt måste enligt sakens natur omges med sträng sekretess. Sekretessen syftar inte bara till att hindra insyn utifrån i verksamheten. I betydande grad är det också nödvändigt att avskärma olika delar av underrättelseväsendet från varandra. För det svenska militära underrättelsetjänsten har detta inneburit att det är bara ett fåtal anställda som har både en god överblick över hela verksamheten och något så när goda kunskaper om detaljer. I denna situation och då utbytet av utredningens utfrågningar givetvis har berott på bl. a. de hörda personernas minnesförmåga har arkivstudierna fått särskild betydelse vid inhämtningen av utredningens bakgrundsmaterial.

2 Underrättelsetjänsten i blickpunkten

2.1 Begreppet underrättelsetjänst

Underrättelsetjänst i ordets vidaste bemärkelse består i att samla in och ställa samman information och att på grundval av det samlade materialet göra olika slags bedömningar, t. ex. om en kommande händelseutveckling. I trängre mening brukar underrättelsetjänst beteckna den verksamhet som syftar till att kartlägga främmande makters förhållanden. Begreppet underrättelsetjänst används i fortsättningen av detta betänkande i allmänhet i den senare betydelsen.

Det förekommer underrättelsetjänst med olika slags inriktning och organisatorisk anknytning. Några länder, t. ex. stormakterna, har underrättelseorganisationer som är knutna till den politiska ledningen för att förse denna med informationer om andra staters förhållanden, inte bara på det militära området. Man kan här tala om en *allmän politisk underrättelsetjänst*. Andra länder begränsar sig till att ha en *militär underrättelsetjänst*. Härmed avses vanligen en underrättelsetjänst som organisatoriskt är knuten till ett lands försvarsmakt.

Underrättelseorganisationer förknippas ibland med annan verksamhet än att samla och sammanställa information om andra länder. Det kan röra sig om olika slags handlingar som riktar sig mot främmande stater, från ryktesspridning till halvmilitära aktioner. Om ett lands ledning är beredd till en sådan inblandning i andra länders förhållanden får underrättelseorganisationer ofta tjänstgöra som redskap. Dessa organisationer arbetar i regel dolt i andra länder och hemlandets politiska ledning har därför möjlighet att frånsäga sig ansvaret för deras handlingar.

2.2 Debatten om underrättelsetjänsten

I västvärldens länder har på senare tid förts en livlig debatt om underrättelsetjänstens mål och medel och ibland om dess berättigande. Debatten har varit ett led i en diskussion om hemlig verksamhet av olika slag inom länderna. De kritiker som har satt i fråga om det över huvud taget skall finnas någon underrättelsetjänst har hävdat att ett samhälle av etiska skäl inte bör ägna sig åt sådan verksamhet. Vidare har det gjorts gällande att

nyttan av underrättelsetjänsten är alldeles för liten i förhållande till de negativa verkningarna av den, som risker för enskilda och hela länder, bristande förtroende för statsmakterna och höga kostnader.

Andra kritiker har vänt sig mot att underrättelseorganen är isolerade från det övriga samhället och ofta handlar i strid med de regler som gäller för detta. Man har vidare på sina håll menat att underrättelsetjänsten tjänar som täckmantel för allt slags hemligt handlande från statens sida, både inrikes- och utrikespolitiskt. Bristen på insyn och kontroll över verksamheten har kritiserats. Det har också förekommit beskyllningar om slöseri med allmänna medel och ineffektivitet.

Å andra sidan har man i debatten betonat att underrättelsetjänsten är ett tidlöst och ofrånkomligt inslag i den internationella samlevnaden. Man har menat att ett militärt försvar utan underrättelsetjänst är en omöjlighet, om man inte är beredd att nästan ständigt hålla en stark militär beredskap som kostar oerhört mycket mer än underrättelsetjänsten eller att ta risker som få anser godtagbara. Man har vidare hävdat att en militär underrättelsetjänst inte kan improviseras i orostider utan att den måste förberedas och få verka redan i fredstid.

Enligt vissa bedömare har, framför allt bland stormakterna, de senaste årtiondenas utveckling snarast ökat behovet av underrättelsetjänst men också ändrat dess inriktning. Samhörigheten och beroendet mellan världens länder är större än tidigare men också i många fall motsättningarna. Antalet självständiga stater har ökat snabbt och tenderar att växa ytterligare. Detta har lett till att underrättelsetjänstens målsättning håller på att vidgas från verksamhet för att bevara det nationella oberoendet och säkerheten till mera internationella aspekter på nationell tillväxt och utveckling.

Det brukar framhållas att internationell samverkan kräver god information om andra staters förhållanden. Stater – inte minst sådana som inte är anslutna till maktblock – med strävanden att påverka världsutvecklingen i fredlig riktning anses böra hålla sig väl informerade med anlitande av egna resurser så att de inte blir beroende av andra länder i detta avseende. Samtidigt har det anförts att utvecklingstendenserna inom underrättelsetjänsten framkallar krav på en systematisk och fortlöpande omprövning av verksamheten och ett behov av att fastställa vilka delar av verksamheten som måste hållas hemliga för att arbetet inte skall äventyras. Vidare har krävts regler som beaktar både den nödvändiga sekretessen och samhällets krav på insyn och kontroll.

2.2.1 *Allmänna synpunkter på debatten*

I en demokratisk stat är det viktigt att det ständigt pågår en samhällskritisk debatt. Det är självklart att debatten bör omfatta också sådana institutioner som polisen och försvarsmakten, vilka i vissa länder har använts för att motverka en demokratisk ordning. Detsamma gäller ett lands underrättelsetjänst, oavsett om den är en del av landets försvarsmakt eller inte.

En allmän och samtidigt saklig debatt om underrättelsetjänsten försvåras emellertid på ett avgörande sätt av att verksamheten inte kan bedrivas effektivt utan att den skyddas av en omfattande sekretess. Från underrättelseorganens sida kan man därför sällan – och då i begränsad omfattning

– bemöta kritiken öppet och därigenom lämna underlag för en fortsatt diskussion. Detta förhållande kan skapa en många gånger obefogad misstro mot underrättelsetjänsten. Samtidigt kan man inte bortse från att sekretessbestämmelser kan utnyttjas för att dölja missförhållanden. Detta dilemma – att förena effektiv underrättelsetjänst med öppen samhällsdebatt – föreligger i alla länder där kritisk samhällsdebatt är ett inslag i samhällslivet. Någon helt tillfredsställande lösning av dilemmat har utredningen inte påträffat. Problematiken behandlas ytterligare i det följande, särskilt i kap. 14.

2.3 IB-affären

2.3.1 *Bakgrund*

Folket i Bild/Kulturfront innehöll i numren 9, 10 och 17 för år 1973 artiklar av journalisterna Peter Bratt och Jan Guillou där det påstods att det fanns ett hemligt – dittills okänt – underrättelseorgan i Sverige som kallades IB – "Informationsbyrån". I artiklarna lämnades uppgifter om IB:s organisation, arbetssätt och inriktning. Artikelförfattarna gjorde gällande bl. a. att IB bedrev infiltration i den svenska fackföreningsrörelsen, utförde hemlig registrering av människor i Sverige, samarbetade med utländska underrättelseorgan på ett sätt som stred mot vårt lands neutralitet samt medverkade till brott mot svensk lag, t. ex. genom att begå inbrott. Myndigheterna – representerade av främst dåvarande försvarsministern Sven Andersson och överbefälhavaren Stig Synnergren – bekräftade att organisationen fanns och att den ägnade sig åt underrättelseverksamhet. Man avvisade i huvudsak de anklagelser mot IB som hade framförts i tidskriftsartiklarna.

En tidigare anställd vid IB, byrådirektören Håkan Isacson, upprepade i ett brev till försvarsministern vissa av de påståenden som hade framställts i artiklarna. Isacson hävdade sålunda att IB-anställda vid flera tillfällen hade överträtt gällande svensk lag bl. a. genom att bryta sig in i två namngivna sammanslutningars lokaler och ett par utländska medborgares bostäder. Försvarsministern överlämnade Isacsons brev till riksåklagaren, som uppdrog åt dåvarande chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm, C. A. Robèrt, att låta utreda anklagelserna i brevet.

I slutet av september 1973 utkom Bratt med boken IB och hotet mot vår säkerhet, där det förekom ytterligare kartläggning av IB och kritiska uttalanden om organisationen.

Robèrt fann genom beslut den 19 oktober 1973 inte skäl att åtala någon av de utpekade IB-medarbetarna. Samma dag anhöll han emellertid Bratt, Guillou, Isacson och ytterligare två personer som misstänkta för spioneri på grund av uppgifterna i tidskriftsartiklarna och Bratts bok. Några dagar senare företogs efter beslut av Robèrt husrannsakan i Folket i Bild/Kulturfronts redaktionslokaler, varvid en del handlingar togs i beslag. Den 6 december 1973 väcktes åtal mot Bratt, Guillou och Isacson. Mot de övriga två personer som hade anhållits väcktes inte något åtal.

För Isacsons del gällde åtalet i huvudsak spioneri och medhjälp till spioneri som bestod i att han till Bratt och Guillou hade lämnat uppgifter om sin

tjänst inom underrättelseväsendet vilkas uppenbarande för främmande makt kunde medföra men för rikets försvar. Uppgifterna gällde bl. a. IB:s existens och organisation, adresser till organisationens lokaler, namn på befattningshavare och samarbete med utländska underrättelseorganisationer. Isacson hade också enligt åtalet lämnat uppgifter om inriktningen och prioriteringen av den signalspaning som bedrivs av försvarets radioanstalt. Åtalen mot Bratt och Guillou avsåg spioneri som huvudsakligen bestod i att de hade anskaffat och till viss del också röjt de uppgifter om IB som Isacson hade lämnat till dem.

Den 4 januari 1974 dömde Stockholms tingsrätt var och en av Bratt, Guillou och Isacson i allt väsentligt i enlighet med åtalen till fängelse ett år.

Guillou fullföljde talan mot tingsrättens dom i Svea hovrätt. Hovrätten fann i dom den 14 mars 1974 att det inte hade blivit utrett att Guillou hade medverkat vid anskaffandet av uppgifterna i fullt den utsträckning som åklagaren hade gjort gällande och satte ned straffet till fängelse tio månader. Hovrättens dom överklagades av Guillou till högsta domstolen, som emellertid inte beviljade honom prövningstillstånd. Hovrättens dom mot honom kom därför att stå fast.

2.3.2 *Försvarsutskottets granskning*

Med anledning av IB-affären utnyttjade *riksdagens försvarsutskott* sin initiativrätt till att lämna riksdagen en redovisning och vissa förslag efter att ha granskat den militära underrättelsetjänsten under månaderna oktober–december 1973.

I sitt betänkande (FöU 1973:25) konstaterade utskottet inledningsvis att debatten i IB-affären kretsat kring i huvudsak följande frågor.

1 Behöver Sverige en hemlig underrättelsetjänst?
2 Hur leds och inriktas den hemliga underrättelsetjänsten?
3 Har verksamheten varit förenlig med Sveriges alliansfria utrikespolitik?
4 Har underrättelsetjänsten utnyttjats av statsledningen i partipolitiskt syfte?
5 Har det skett otillåten registrering av medborgare hos underrättelseorganen?
6 Har statsmakterna haft tillräcklig insyn i underrättelseverksamheten och kontroll över den?
7 Har medarbetare i den hemliga underrättelsetjänsten begått brott mot svensk lag?
8 Har någon av dem som försökt avslöja delar av underrättelsetjänsten begått brott mot svensk lag?
9 Vilka skador har försvaret tillfogats genom ansträngningarna att avslöja delar av underrättelsetjänsten?
10 Har det vidtagits några felaktiga åtgärder under förundersökningen angående eventuella brott mot rikets säkerhet?
11 Påkallar vad som skett under förundersökningen några lagändringar?
12 Har tryckfriheten skadats eller råkat i fara?

Utskottet klargjorde vidare att man vid granskningen inte hade övervägt någon fråga som det ankommer på rättsvårdande myndighet att ta ställning till. Man hade också beaktat de konstitutionella bestämmelserna att prövning av fråga om anmärkning mot ledamot av statsrådet ankommer på konsti-

tutionsutskottet. Försvarsutskottet sade sig vid granskningen inte ha eftersträvat att ta reda på sanningshalten i påstående om enskilda gärningar utan koncentrerat sig på några frågor av stor principiell betydelse.

Beträffande behovet av en hemlig underrättelsetjänst anförde utskottet.

"Man kan önska förändringar i den politiska världsbilden och hoppas på förbättringar i umgänget mellan stater men man får fördenskull inte bortse från realiteter. Vår värld rymmer stora politiska spänningar och det finns avsevärda militära resurser, inte minst i vår världsdel.

Sverige är en liten nation med känsligt geografiskt läge. Vårt folk kan endast i liten utsträckning påverka utvecklingen i omvärlden men vill även i fortsättningen kunna bestämma i egna angelägenheter. Vi har valt att vara alliansfria för att om möjligt upprätthålla neutralitet om det skulle bli krig i vår omvärld. Som stöd för neutralitetspolitiken behöver vi ett starkt totalförsvar.

Utskottet anser att Sverige så länge vi vill upprätthålla ett meningsfullt försvar behöver såväl en underrättelsetjänst som en säkerhetstjänst. Båda måste vara välorganiserade och effektiva.

När det gäller underrättelsetjänsten behöver vårt land utöver diplomatisk rapportering samt forskning, signalspaning och sammanställning av information ur öppna källor m. m. även en särskild underrättelseorganisation för aktiv inhämtning, av det slag som försvarsstabens särskilda byrå representerar. Sverige kan inte ta de mycket stora risker och kostnader som det skulle medföra att avstå från denna del av underrättelsetjänsten. Som alliansfri nation kan vi inte påräkna att andra stater i rätt ögonblick ger oss den information som vi bäst behöver. Genom att vi har valt att utforma försvaret på den allmänna värnpliktens grund är vi för mobiliseringen av de värnpliktiga beroende av att få en viss förvarning. Både försvarets radioanstalt och försvarsstabens särskilda byrå har mycket viktiga uppgifter i detta avseende.

Underrättelsetjänsten får lika litet som krigsmakten i övrigt bli en stat i staten. Förutsättningar för att något sådant skulle kunna inträffa föreligger om gränserna för verksamheten inte är tillräckligt preciserade och om underrättelsetjänsten har extraordinära befogenheter som den kan använda okontrollerat. Utskottet vill i detta sammanhang helt kortfattat ange de allmänna kraven på den särskilda organisationen för inhämtning av underrättelser på följande sätt:

1. Verksamheten skall avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet.
2. Organisationen skall vara en del av vårt demokratiska samhälle och verksamhetens inriktning skall stå under löpande kontroll av statsmakterna.
3. Verksamhet inom Sverige får inte stå i strid med landets lagar och inte vara inriktad på uppgifter som ankommer på polisen.
4. Verksamheten skall vara effektiv och bedrivas under omdömesgill ledning. Sekretesskravet måste beaktas."

Utskottet övergick därefter till att granska den militära underrättelsetjänstens inriktning, organisation och ekonomi mot bakgrund av de allmänna krav som utskottet hade ställt på den särskilda organisationen för inhämtning av underrättelser. Man ansåg sig därvid kunna konstatera att underrättelsetjänsten i vårt land inte bedrivs på ett sätt som strider mot vår deklarerade utrikespolitiska linje och att underrättelseorganen inte bedriver någon otillbörlig verksamhet inom landet.

Utskottet behandlade vidare frågan om riksdagen hade hållits i okunnighet om den hemliga underrättelsetjänstens verksamhet. Därvid lämnades en redovisning för det sätt på vilket regeringen i samband med statsverkspropositionen hade informerat riksdagen om den särskilda verksamheten vid försvarsstaben. Utskottet konstaterade i detta sammanhang slutligen

att IB inte hade haft tillgång till någon hemlig budget, dvs. några för riksdagen dolda resurser av det slag som hade påståtts i debatten.

Om den hemliga underrättelsetjänsten i fortsättningen anförde utskottet att det fanns ett visst behov av åtgärder i olika avseenden. Sålunda behövdes en fastare inriktning av verksamheten. Utöver de tidigare uppställda allmänna kraven borde tillkomma riktlinjer (instruktion) utfärdade av Kungl. Maj:t. De närmare bestämmelserna för tjänsten borde liksom tidigare meddelas av överbefälhavaren. Vidare måste det i fortsättningen redovisas öppet att en verksamhet av detta slag bedrivs och måste bedrivas. Det allmänna syftet och den organisatoriska anknytningen i stort borde vara kända. Vad gäller frågan om insyn i och kontroll över den hemliga verksamheten uttalade utskottet att man förutsatte att kommande riksdagars försvarsutskott skulle följa verksamheten i stort och att regeringen skulle ägna den betydande uppmärksamhet. Utskottet ansåg det möjligt att en eventuell lekmannastyrelse för försvarsstaben också skulle kunna få till uppgift att i fredstid ta ställning till principiella frågor som rör den särskilda verksamheten (mot. 1973:22, FöU 1973:19, rskr 1973:289). Man kunde också tänka sig andra former för kontroll.

Särskild uppmärksamhet måste enligt utskottet ägnas åt frågor som gäller rekrytering, anställningskontroll, utbildning för underrättelseverksamhet och vidareutbildning för annan verksamhet efter avslutad anställning. Verksamhetens särskilda karaktär gjorde det också angeläget att överväga frågor om anställningsförhållanden, tystnadsplikt m. m. för den personal som är fast knuten till särskilda byrån.

I fråga om medelsförvaltningen och den ekonomiska kontrollen vid byrån anförde utskottet att det tillämpade förfarandet att förstöra redovisningshandlingarna sedan en särskilt utsedd revisor och försvarsministern gjort sin årligen återkommande granskning uppenbarligen var förenat med vissa olägenheter. Verksamhetens hemliga natur och frånvaron i vissa fall av utgiftsverifikationer kunde vara en grogrund för misstankar om otillbörligt förfarande i ekonomiskt avseende.

Utskottet ansåg det slutligen nödvändigt med ett fördjupat studium av de frågor som berörts vid redogörelsen för underrättelsetjänsten i fortsättningen. Därvid borde bl. a. övervägas om resurserna för underrättelsetjänsten var fördelade på bästa sätt och om en ökad användning av tekniska hjälpmedel kunde medföra fördelar.

Utskottet hemställde, att riksdagen skulle godkänna de angivna allmänna kraven på den särskilda organisationen för inhämtning av underrättelser samt som sin mening ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet hade anfört om den hemliga underrättelsetjänsten i fortsättningen.

Två utskottsledamöter – herrar Petersson i Gäddvik och Virgin (m) – anförde i ett särskilt yttrande att utskottets granskning av IB-affären av främst tidsskäl inte hade kunnat bli så ingående som hade varit önskvärt när det gällde den hemliga underrättelsetjänstens verksamhet inom landet före år 1970. Det kvarstod enligt dessa ledamöters mening en viss oklarhet i fråga om påstått partipolitiskt utnyttjande av försvarsstabens särskilda byrå under 1960-talet. För tiden därefter hade granskningen varit tillfyllest och visat att något sådant utnyttjande inte hade förekommit. De ifrågavarande ledamöterna anförde vidare att en granskning avseende tiden före år 1970

måste bli tidsödande och kräva resurser utöver dem som ett riksdagsutskott disponerade. Granskningen borde därför lämpligen anförtros en särskild juristkommission. Denna borde, enligt yttrandet, även utreda händelsutvecklingen under år 1973. Främst borde därvid klarläggas på vilket sätt regeringen hade handlagt de säkerhetsfrågor m. m. som hade uppkommit i samband därmed.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsmajoritetens hemställan (rskr 1973:383).

2.3.3 *Konstitutionsutskottets behandling av IB-affären*

Vid konstitutionsutskottets granskning år 1974 av statsrådens ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning var IB-affären föremål för intresse. I sitt betänkande (KU 1974:22) uttalade utskottet att granskningen självfallet skedde mot bakgrund av den utredning i sak av den militära underrättelsetjänsten som försvarsutskottet hade redovisat och som hade godkänts av riksdagen. En viktig utgångspunkt var sålunda, anförde konstitutionsutskottet, att Sverige har behov av en välordnad och effektiv underrättelsetjänst som ett led i ett starkt totalförsvar, som syftar till att upprätthålla vår neutralitet, om det skulle bli krig i vår omvärld.

Konstitutionsutskottets granskning avsåg handläggningen inom regeringen av militära underrättelsefrågor samt av tryckfrihetsförordningens efterlevnad som det ankommer på justitieministern att utöva. Utskottet tog upp frågan om vilka kontakter som hade förekommit mellan regeringen eller enskilda statsråd och överbefälhavaren, försvarsstaben och IB i ärenden som berör den militära underrättelsetjänsten.

Sammanfattningsvis konstaterade utskottet att frågor om den militära underrättelsetjänsten i allmänhet inte blev föremål för någon gemensam beredning eller diskussion inom regeringen. Vanligen handlades dessa ärenden av försvarsministern och endast i de fall han ansåg det påkallat kopplades statsministern och regeringen i övrigt in. Några bestämda regler för när detta borde ske fanns inte utan avgörande träffades efter en bedömning från fall till fall.

Beträffande IB:s samarbete med andra länders underrättelsetjänst fann utskottet att frågan alltid hade underställts regeringen (försvarsministern). Överbefälhavaren hade alltså inte haft fullmakt att besluta om att ett sådant samarbete skulle påbörjas eller avslutas. Regeringen hade vid några enstaka tillfällen under senare år medgett att sådant samarbete fick äga rum. Beslut om detta hade inte fattats i konselj utan på försvarsministerns ansvar. Enligt utskottet hade vid utbyte av information med andra länders underrättelsetjänst som ledande principer gällt att tredje makt inte fick skadas, att uppgifter av hemlig natur om det svenska försvaret inte fick lämnas ut och att utbytet uteslutande skulle ha till syfte att tjäna det svenska försvaret. Det hade ankommit på överbefälhavaren att lämna närmare föreskrifter för att tillgodose dessa principer.

Enligt utskottet var det självfallet av vikt att försvarsministern fortlöpande hölls orienterad om den militära underrättelsetjänstens verksamhet som militärledningen hade huvudansvaret för. Det var vidare naturligt att försvarsministern i sin tur delgav statsministern och, när det behövdes, regeringen

i övrigt vad som hade förekommit vid dessa orienteringar. Utskottets majoritet fann inte anledning till erinran mot den ordning som härvid hade tillämpats inom regeringen.

Riksdagen lade konstitutionsutskottets anmälan i de angivna delarna till handlingen utan särskilt uttalande (prot. 1974:86).

2.3.4 *Justitiekanslerns (JK) åtgärder*

Den första artikeln om IB i nr 9 för år 1973 av Folket i Bild/Kulturfront föranledde en enskild person att till riksåklagaren inge en anmälan, i vilken han satte i fråga om inte åtal för tryckfrihetsbrott borde väckas. Anmälan överlämnades till JK som den 15 juni 1974 beslutade att åtal inte skulle väckas mot ansvarige utgivaren av tidskriften för innehållet i artikeln.

I slutet av september 1973 överlämnade justitieministern nr 17 av Folket i Bild/Kulturfront och boken IB och hotet mot vår säkerhet till JK med anmälan enligt 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, dvs. för prövning om tryckfrihetsåtal skulle väckas.

JK beslöt den 5 december 1973 att åtala Bratt för otillåtet offentliggörande i tryckt skrift beträffande innehållet i den bok som han hade författat. Enligt JK förelåg inte anledning till åtal i övrigt.

Sedan tingsrätten hade meddelat dom mot Bratt i spionerimålet och denne förklarat sig nöjd med domen beslöt JK den 8 januari 1974 att tryckfrihetsåtalet skulle läggas ned.

2.3.5 *Riksdagens ombudsmäns (JO) utredning och beslut*

Till JO inkom ett sjuttiotal anmälningar som rör IB-affären och vad som hänger samman med den. En del av anmälningarna kom från personer som hade berörts av myndigheternas åtgärder eller på annat sätt varit personligen inblandade i saken. Huvudparten kom emellertid från utomstående och grundade sig på uppgifter i press, radio och TV.

Anmälningarna kan i fråga om syftet indelas i tre huvudgrupper. Till den första huvudgruppen kan föras anmälningar, där det görs gällande att chefsåklagaren Robèrt begått fel eller försummelse vid utredningen av påstådda brott av befattningshavare vid IB och i andra avseenden. Den andra gruppen riktar sig också främst mot Robèrt och avser hans handläggning av utredningen om spioneri och hans åtalsbeslut. Den tredje gruppen avser IB och dess verksamhet, dess förbindelser med främmande underrättelseorganisationer m. m.

Beträffande de anmälningar som gäller de två första huvudgrupperna fann JO i beslut den 15 september 1975 inte anledning till erinran mot de bedömningar som Robèrt och andra tjänstemän hade gjort eller de åtgärder som de hade vidtagit.

Med anledning av sin granskning av underrättelsetjänstens förhållanden (anmälningar som gäller den tredje huvudgruppen) anförde JO följande.

"I de anmälningar som inkommit hit rörande IB och dess verksamhet behandlas ett flertal frågor. Sålunda har upptagits frågor om IB:s kontakter med främmande underrättelseorganisationer, om IB:s verksamhet utom landets gränser, om IB:s effektivitet, om utbildningen av IB:s personal m. m. Av dessa spörsmål ligger en del

utanför JO:s konstitutionella kompetens och andra är av den natur att jag saknar faktiska möjligheter eller saklig kompetens att bedöma dem. En del frågor t. ex. vad gäller kontakter med utländska organisationer har varit föremål för granskning inom konstitutions- och försvarsutskotten.

Av de frågor jag funnit mig kunna och böra taga upp – IB:s inrikesverksamhet särskilt vad gäller Gunnar Ekberg, utlämnande av uppgifter om svenska medborgare, IB:s register och förbindelserna med S. Winqvist – har några avhandlats i försvarsutskottets betänkande och jag har ej funnit anledning att annat än i mindre mån komplettera sålunda redan föreliggande redovisning i dessa hänseenden.

Då jag nu går att taga upp till bedömning IB:s verksamhet i dessa begränsade delar vill jag börja med några allmänna reflexioner.

Polisen – även säkerhetspolisen – bedriver sin verksamhet inom ett ramverk av normer nedlagda i lagar och andra författningar. Polisen kan därutöver falla tillbaka på oskrivna regler som fyller ut det lagfästa normsystemet, regler som ofta prövats av domstolar och tillsynsorgan som JO och JK. I detta normsystem finns noga angivna de förutsättningar under vilka polisen får ingripa mot personer och egendom. Regler ang. spanings- och övervakningsmetoder ingår också i detta normsystem. Även för säkerhetsplisens del är det därför möjligt för t. ex. JO att – trots att säkerhetspolisens verksamhet i huvudsak är hemlig – enligt sedvanliga rättsliga principer pröva rättsenligheten av dess handlande.

För JO är läget i mycket annorlunda när det gäller en organisation av det slag IB representerar. Som försvarsutskottet redovisat i sitt betänkande fastlägger regeringen i samband med anslagstilldelningen allmänna riktlinjer för den verksamhet som skall bedrivas av försvarsstabens särskilda byrå. Riktlinjerna gäller verksamhetens inriktning och huvudsakliga uppgifter. Det ankommer sedan på överbefälhavaren såsom ansvarig för verksamheten att lämna ytterligare instruktioner för verksamheten, vilka i huvudsak behandlar frågor om uppgifter, organisation och ledningsförhållanden.

Föreskrifter och instruktioner av detta slag ger emellertid föga ledning då det gäller att avgöra vilka metoder som får användas för att fullgöra de uppgifter som åligger verksamheten. Naturligtvis kan hävdas att medarbetarna i organisationen inte får använda metoder som innefattar handlingar som är kriminaliserade i allmän lag. Att sedan inom denna mycket vida ram gå vidare och försöka att närmare precisera vad som bör vara tillåtet och vad som ej kan accepteras möter betydande svårigheter. Det ligger i sakens natur att en underrättelseorganisation måste få använda sig av metoder som inte kan förekomma inom den ordinarie statsverksamheten eller överensstämmer med allmänt godtagen umgängesetik enskilda medborgare emellan. Å andra sidan framstår det som naturligt att göra skillnad mellan å ena sidan verksamhet som av organisationen utövas utom landets gränser och mot utländska medborgare inom landet och å den andra verksamhet riktad mot svenska medborgare inom landets gränser. När det gäller organisationens så att säga yttre verksamhet är denna naturligen i första hand bestämd av dels dess såväl geografiskt som på annat sätt begränsade uppgifter och dels dess begränsade resurser. Därav följer också en begränsning i valet av de metoder som kan komma till användning. En annan begränsande faktor är de risker av olika slag som organisationens medarbetare löper vid utförandet av sina uppdrag. En ytterligare omständighet som bör omnämnas i detta sammanhang är att den svenska underrättelseorganisationen i sin verksamhet och inte minst då det gäller förbindelserna med främmande länders motsvarande organisationer måste anpassa sig till de oskrivna lagar och regler som gäller på detta internationella fält.

Beträffande den inre verksamheten, varmed således åsyftas verksamhet inom landet riktad mot personer bosatta här i landet, är det ägnat att väcka oro att sådan verksamhet förekommit från IB:s sida. Det räcker med att erinra om händelser utomlands som visar vilken fara för den enskildes rättssäkerhet det kan innebära när en underrät-

telseorganisation ger sig in på fält som tillkommer polismakten. Något ens till närmelsevis jämförligt har naturligtvis inte inträffat här och riskerna att så skall ske måste bedömas som minst sagt små. Jag är medveten om – något som ju också framgår av försvarsutskottets betänkande – att det kan vara svårt eller kanske omöjligt att draga en alldeles strikt gräns mellan polisens och underrättelseoganisationens verksamhetsfält. Det är dock angeläget att få så fasta gränser som det är praktiskt möjligt att åstadkomma. Ett försök till sådan gränsdragning gjordes enligt vad som blivit upplyst år 1969 och torde också haft effekt. Frågan är nu föremål för underrättelseutredningens uppmärksamhet och jag har därför inte anledning att längre uppehålla mig vid detta spörsmål.

Jag har i avsnitt 4 i korthet redovisat den utredning som åklagarmyndigheten verkställt rörande påståendena om olagligheter i IB:s verksamhet och därvid uttalat att jag ej funnit annat än att utredningen verkställts med den grundlighet som saken påkallat och omständigheterna medgivit. Av vad som framkommit vid denna utredning skall jag här uppehålla mig endast vid två fall. Det gäller Ekbergs verksamhet i Göteborg och intrånget i en bostad tillhörig en kvinnlig statslös medborgare kallad E. I båda fallen rör det sig om arbetsmetoder som är ägnade att väcka betänkligheter.

I Ekbergs fall har väl inte ådagalagts att han i sin berörda verksamhet begått några straffbelagda handlingar. En infiltration – för det är ju dock trots allt vad det här rör sig om – i politiska och andra sammanslutningar, som inte är olagliga, framstår alltid som en kränkning av den föreningsfrihet som är tillförsäkrad svenska medborgare.

Vad gäller intrånget i E:s bostad har åklagaren, som det synes riktigt, bedömt detta som hemfridsbrott, ehuru numera preskriberat. Man kan göra den reflexionen att det rör sig om en åtgärd som säkerhetspolisen inte skulle ha kunnat företaga utan att överskrida sina rättsliga befogenheter.

IB har i båda fallen åberopat skäl för sitt agerande. Beträffande Ekbergs verksamhet har det sålunda hävdats att det inte varit fråga om någon systematisk kartläggning av medlemmarna i de berörda organisationerna och deras politiska åsikter utan att verksamheten måste ses mot bakgrund av den ständigt pågående övervakningen av internationella terroriströrelser. Försvarsutskottet har i sitt betänkande uttalat att det enligt utskottets bedömande inte finns anledning till annat antagande än att Ekbergs rapportering har legat inom ramen för IB:s verksamhet och jag har inte anledning att komma till ett annat bedömande. Utskottet har emellertid vid sitt bedömande gjort undantag för Ekbergs medverkan vid fotografering av medlemsförteckningar och liknande. Från IB:s sida har förklarats att dessa åtgärder inte skett på föranstaltande av eller efter medgivande från någon Ekberg överordnad. Jag vill inte betvivla detta men kan å andra sidan inte underlåta att påpeka faran ur rättssäkerhetssynpunkt av att alltför självständiga agenter får arbeta utan tillräcklig styrning från underrättelseorganisationens sida. Frågan torde tillhöra de problem som är föremål för underrättelseutredningens prövning och jag finner ej anledning till vidare åtgärd då saken torde ha varit en engångsföreteelse.

Vad gäller intrånget i E:s bostad har under åklagarens utredning från IB:s sida gjorts gällande att åtgärden vidtagits för att skydda en annan persons säkerhet. Uttalandet synes vara att tolka så att man menat att det förelåg en intressekollision, måhända en nödsituation, som motiverade att det mindre intresset, E:s hemfrid, fick vika för ett större, den andra personens säkerhet. Den föreliggande utredningen medger inte ett allsidigt bedömande av saken och det synes mycket litet sannolikt att fortsatt utredning från min sida skulle numera kunna bringa klarhet härutinnan. Jag utgår ifrån att underrättelseorganisationen får regler som framledes ger ledning för bemästrandet av liknande situationer inom rättsordningens ram.

Avslutningsvis vill jag i detta avsnitt tillägga att någon anmärkning inte kan riktas mot säkerhetspolisen för det intresse den visade Ekberg-materialet med tanke på de direktiv som vid den tidpunkten gällde för säkerhetspolisens verksamhet.

Jag övergår nu till övriga av mig upptagna frågor rörande IB:s verksamhet.

Vad gäller påståendena om att IB till den israeliska underrättelsetjänsten utlämnat uppgifter angående bl. a. journalisten Göran Rosenberg står väl i viss mån uppgift mot uppgift. Jag anser mig emellertid inte ha anledning att betvivla vad Elmér uppgivit om karaktären av de utlämnade upplysningarna och saken torde därmed ha varit av jämförelsevis oskyldig natur. Sakens principiella sida är emellertid – inte minst sett ur rättssäkerhetssynpunkt – betydelsefull och det synes mig angeläget att underrättelseorganisationen även i detta hänseende får regler till ledning för sitt handlande.

Ifråga om IB:s register har försvarsutskottet i sitt tidigare omnämnda betänkande meddelat, att företrädare för utskottet studerat förhållandena vid den särskilda byrån, alltså IB, och funnit att något åsiktsregister inte förekommit. De av Elmér till mig lämnade uppgifterna rörande IB:s register bekräftar uppgifterna i betänkandet och jag har inte anledning till annat bedömande än försvarsutskottets. Med anledning av det ofta hörda talet om att det råder förbud mot s. k. åsiktsregistrering vill jag erinra om att de regler som finns i detta hänseende – intagna i personalkontrollkungörelsen – formellt gäller endast säkerhetspolisens register.

Jag går slutligen över till frågan om IB:s förbindelser med Svante Winqvist. Av vad jag inhämtat härom framgår, att Winqvist, som var en av IB:s frivilliga medarbetare. av IB försetts med uppgifter vilka av Winqvist upptagits i ett av honom fört privat register. Winqvist har naturligen i och för sig varit lagligen oförhindrad att föra register av den natur det här synes vara fråga om. Någon utredning om innehållet i Winqvists register kan därför inte ske. Inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid ägnat att väcka mycket stora betänkligheter att IB på sätt tydligen ägt rum överlämnat uppgifter som IB inhämtat i sin verksamhet till en privatperson, varigenom IB förlorat kontroll och rådighet över uppgifterna. Elmér har också medgivit att frågan är känslig. Det synes knappast meningsfullt att söka forska vidare i vad som förevarit. Jag anser mig ha anledning att antaga att frågan vad gäller underrättelseorganisationens handlande i framtiden i detta hänseende är föremål för underrättelseutredningens uppmärksamhet. Jag vidtager därför ej ytterligare åtgärder i saken."

2.3.6 *Övriga utredningar i IB-affärens spår*

På grund av IB-affären och debatten om den hemliga underrättelsetjänsten tillkallade Kungl. Maj:t, utom underrättelseutredningen, en utredning för att närmare granska frågan om skydd för meddelares anonymitet vid beslag och husrannsakan. Dessutom fick en särskild sakkunnig i uppdrag att se över bestämmelserna i brottsbalken om brott mot rikets säkerhet. Den sittande massmedieutredningen ålades genom tilläggsdirektiv bl. a. att undersöka gränsdragningen mellan tryckfrihetsprocess och vanlig brottmålsprocess.

Av dessa utredningar har betänkanden hittills avgetts av den ovannämnde sakkunnige (Spioneribrottet m. m. Ds Ju 1975:16) samt av massmedieutredningen (Massmediegrundlag SOU 1975:49).

2.4 Debatten i vissa andra länder

Amerikas förenta stater bedriver underrättelseverksamhet genom en rad olika institutioner, främst inom försvaret och utrikesförvaltningen. För samordningen av underrättelsetjänsten svarar *Central Intelligence Agency (CIA)*, som också själv bedriver underrättelseverksamhet.

CIA tillkom några år efter andra världskriget och har sedan dess vid upprepade tillfällen kritiserats mycket skarpt i Förenta staterna och utomlands.

Kritiken kan sägas ha nått sin höjdpunkt under senare tid då man flera gånger har påstått att byrån i strid med givna instruktioner ägnat sig åt att kartlägga amerikanska medborgares privata förhållanden.

De anmärkningar som har riktats mot CIA tidigare och som fortfarande är aktuella har främst gällt organisationens verksamhet utomlands.

Mest känt är förmodligen CIA:s del i det misslyckade invasionsförsök som en grupp landsflyktiga kubaner gjorde på Kuba år 1961 – Grisbuktsaffären. CIA påstås vidare ha lämnat stöd till politiska grupper som stått i opposition mot president Salvador Allende och härigenom ha bidragit till att en militärjunta kunde gripa makten i Chile år 1973.

Går man längre tillbaka i tiden kan man erinra sig misstankarna mot CIA för att ha medverkat till att premiärminister Mohammed Mossadeq störtades i Iran år 1953. Det påstås också att CIA låg bakom militärkuppen i Grekland år 1967. Tillfångatagandet och dödandet av revolutionären Che Guevara i Bolivia samma år har sagts delvis vara CIA:s verk.

Under senare hälften av 1960-talet kom det fram att CIA hade lämnat ekonomiskt stöd till det nationella studentförbundet (National Student Association) samt flera fackföreningar, religiösa grupper och andra sammanslutningar inom handel och kulturliv. Organisationen misstänktes för att därigenom ha utövat otillbörligt inflytande över dessa sammanslutningar.

Kritiken av det amerikanska underrättelseväsendet har inte bara drabbat CIA. I början av år 1970 avslöjades att den rent militära underrättelsetjänsten – främst den del som är knuten till armén – under en följd av år hade registrerat enskilda amerikanska medborgares vanor, attityder, politiska aktivitet m. m. Detta föranledde en omfattande utredning från kongressens sida.

Frågan om en bättre parlamentarisk kontroll över underrättelsetjänsten har nästan ständigt varit aktuell i Förenta staterna. Kongressmän och andra har gång på gång hävdat att den kontroll som utövas av underutskotten för försvarsfrågor och utrikespolitik i representanthuset och senaten är otillräcklig. Man har krävt att det inrättas ett gemensamt utskott för båda församlingarna för att kontrollera underrättelseväsendet. Kravet har hittills inte bifallits.

Kritiken under senare tid har emellertid lett till ett flertal undersökningar av CIA:s verksamhet. I juni 1975 lade en undersökningskommission, som hade utsetts av president Ford och leddes av vicepresident Rockefeller, fram ett omfattande betänkande sedan påståendena om otillbörlig verksamhet inom landet hade utretts.

På uppdrag av senaten är en annan kommission under ledning av senatorn Frank Church i färd med att undersöka hela det amerikanska underrättelseväsendet inkl. CIA. En liknande utredning pågår i representanthusets regi.

Förbundsrepubliken Tysklands viktigaste organisation för hemlig underrättelsetjänst heter *Bundesnachrichtendienst (BND).* Den har sitt ursprung i ett underrättelseorgan som sattes upp efter andra världskriget för Förenta staternas räkning av den tyske generalen Reinhard Gehlen (Organisation Gehlen).

Både Organisation Gehlen och BND, vars första chef Gehlen blev, har uppmärksammats och kritiserats i debatten. Organisation Gehlens existens

avslöjades genom en artikel i den engelska tidningen Daily Express i mars 1952. I artikeln påstod en engelsk journalist att Gehlen och hans organisation försökte utöva inflytande över den västtyska regeringspolitiken på ett otillbörligt sätt. Vidare uppgavs att man försökte skydda tyska krigsförbrytare från lagföring. Artikeln väckte stor uppmärksamhet och föranledde ytterligare kritiska tidningsuttalanden mot Gehlens organisation.

År 1961 kom organisationen, som nu kallades BND, på nytt i rampljuset. Då avslöjades att en hög tjänsteman i organisationen, Heinz Felfe, hade bedrivit underrättelseverksamhet för Sovjetunionens räkning.

En omfattande genomlysning av och kritik mot Organisation Gehlen och BND förekom i en artikelserie under våren 1971 i den västtyska tidskriften der Spiegel. I artiklarna påstods att den parlamentariska insynen och kontrollen över verksamheten var bristfällig. Vidare angavs att verksamheten ensidigt inriktade sig mot Sovjetunionen och Östeuropa. BND beskylldes också för att samarbeta med organisationer i andra länder, t. ex. CIA, och för att bedriva verksamhet inom landet i politiska partier, fackföreningar och flyktingorganisationer. Enligt artiklarna hade informationer om dessa vidarebefordrats till statsledningen (dåvarande förbundskanslern Konrad Adenauer) som hade utnyttjat dem i partipolitiskt syfte.

Som ytterligare exempel på beskyllningar som riktats mot BND kan nämnas att massmedia under våren 1975 uppgav att organisationen hade hjälpt till att förse nyfascistiska kretsar i Italien med vapen.

Andra länders underrättelsetjänst har inte varit föremål för en lika omfattande uppmärksamhet. I *Storbritannien* har den s. k. Official Secrets Act på ett effektivt sätt förhindrat att underrättelsetjänstens förhållanden blivit föremål för allmän debatt. Upprepade läckor i säkerhetsskyddet kring den brittiska underrättelsetjänsten har emellertid medfört att den vid flera tillfällen granskats av undersökningskommissioner. Här erinras bara om den s. k. Radclifferapporten i april 1962 om den statliga underrättelsetjänsten.

Den *norska underrättelse- och säkerhetstjänsten* har behandlats i ett betänkande som avgavs år 1967 av det s. k. Mellbye-utvalget.

Det bör observeras att debatten utomlands – i de länder där samhällskritisk debatt får förekomma – i viktiga hänseenden har haft andra utgångspunkter än debatten i vårt land. I vissa länder har sålunda underrättelseorganisationer anklagats för olika slags operationer mot andra länder och försök att omvälva deras statsskick eller minska deras oberoende. Utomlands har underrättelseorganisationer även beskyllts för systematiska ingrepp i det egna landets politiska liv och i enskilda medborgares förhållanden. Utländsk debatt har dessutom präglats av fruktan att underrättelseorganisationerna skall föra en politik som också riktar sig mot den egna politiska ledningen. Dessa beskyllningar har en betydligt allvarligare karaktär än motsvarande inslag i den svenska debatten.

II Underrättelsetjänstens grunder, organisation m. m.

3 Underrättelsetjänstens grunder

3.1 Klarläggande av underrättelsebehov och inriktning av källor

Det ligger i underrättelsetjänstens natur att den alltid är underordnad beslutsfattare, som har behov av information om andra länder för sin verksamhet. De beslutsfattare som behöver underrättelser kan vara ett lands politiska eller militära ledning eller något annat organ. I militära sammanhang brukar man sålunda tala om underrättelsetjänsten som en stödfunktion till den operativa verksamheten. Denna består i att sätta in och använda de egna försvarskrafterna. En annan sådan stödfunktion till den operativa verksamheten är underhållstjänsten, som ansvarar för att förbanden har förnödenheter av olika slag.

Underrättelsetjänstens karaktär av stödfunktion medför att verksamhetens innehåll bestäms av de kunskaper om främmande makts förhållanden som vederbörande beslutsfattare behöver. Det förlopp varigenom underrättelseorganens arbetsuppgifter fastställs och där man således – i samverkan mellan "kunden"/beslutsfattaren och underrättelsetjänsten – gör klart för sig i vilka hänseenden informationen om andra länder behöver kompletteras brukar med svensk militär terminologi benämnas *klarläggande av underrättelsebehov*. Denna process utmynnar i en order till underrättelsetjänsten att skaffa fram underrättelser om vissa angivna förhållanden. En sådan order kan vara långsiktig och endast i grova drag inrikta underrättelsetjänsten mot bestämda mål. Ordern kan också föranledas av ett akut informationsbehov och därför vara mera detaljerad.

Ett rationellt utnyttjande av de källor från vilka information kan fås förutsätter att arbetsuppgifterna fördelas mellan källorna efter deras möjligheter att inhämta underrättelser. Man brukar här tala om att *inrikta* källorna.

Förloppet från det att underrättelsebehovet klarlagts till dess den efterfrågade slutprodukten har överlämnats till beställaren indelas vanligtvis i tre moment, nämligen *inhämtning, bearbetning* och *delgivning av underrättelser*.

3.2 Inhämtning av underrättelser

Största delen av den information som olika beslutsfattare behöver är sådan att den utan svårighet kan inhämtas på öppna vägar. Försök har gjorts att uppskatta hur mycket av underrättelsematerialet som inhämtas på sådant sätt. Enligt vissa beräkningar rör det sig om över 80 % för underrättelseorganisationerna i västvärlden. För motsvarande organisationer i östblocket torde andelen hemligt material vara större.

Underrättelsematerial som är allmänt tillgängligt finns i bl. a. massmediaproduktionen – inte minst i facktidskrifter av olika slag. Sådan information kan vidare förmedlas genom diplomatiska kanaler och genom informationsutbyte inom vetenskap och forskning. Iakttagelser vid mässor, utställningar, militärparader och uppvisningar är också sådant material som underrättelseorganisationerna regelmässigt tar del av.

Den stora satsningen på allmänt tillgänglig information innebär emellertid inte att underrättelseorganisationerna begränsar sin verksamhet till sådant material. En stor del av ländernas verksamhet, inte minst inom försvarsområdet, omges med sekretess och kan därför inte utforskas om inte särskilda metoder används.

Denna slags inhämtningsverksamhet förekommer i olika former, t. ex. agentverksamhet och signalspaning.

De vanligaste sätten att inhämta underrättelsen kan – utan krav på logiskt inbördes samband – förtecknas på följande sätt.

1 Markspaning
2 Fartygsspaning
3 Flygspaning
4 Elektronisk spaning
5 Satellitspaning
6 Iakttagelser av attachéeer
7 Information från flyktingar
8 Information från resenärer
9 Information från agenter
10 Information genom samverkan med andra länders underrättelseorganisationer
11 Studium av materiel
12 Studium av tagna handlingar
13 Förhör med krigsfångar
14 Studium av publikationer.

Möjligheterna att utnyttja dessa medel beror naturligtvis på vilka resurser som underrättelseorganisationen har. Vidare kan faktorer som t. ex. den utrikespolitiska situationen göra det omöjligt att använda vissa inhämtningsmedel.

Den tekniska utvecklingen under senare år har haft stor inverkan på möjligheterna att inhämta underrättelser. Mikrofoner med tillhörande radiosändare kan numera göras mycket små och lätt döljas i kläder, gardiner, telefonlurar, lampor, väggar o. d. Därigenom kan samtal avlyssnas omärkligt. Om inte mikrofonen kan placeras på den plats där ett samtal skall avlyssnas, kan samtalet ändå under vissa omständigheter uppfattas genom att en specialmikrofon riktas mot de samtalande. Som ytterligare exempel på den avancerade teknikens möjligheter kan nämnas att det i dag är möjligt –

åtminstone laboratoriemässigt – att med särskild apparatur på avstånd uppfatta och tyda de elektroniska signaler som en elektrisk skrivmaskin avger. Under gynnsamma förhållanden torde det även gå att genom vibrationerna i en fönsterruta uppfatta vad som sägs på andra sidan om rutan.

3.2.1 *Agentverksamhet*

När det gäller inhämtning genom s. k. särskilda medel har agentverksamhet av tradition tilldragit sig särskild uppmärksamhet. Många torde även föreställa sig att underrättelsetjänst till allra största delen är ett arbete som utförs av agenter, vilka av sin underrättelseorganisation skickas till ett annat land för att där på olika mer eller mindre konspirativa sätt försöka komma över hemlig information. Det finns anledning framhålla att underrättelseagenterna numera inte spelar en så dominerande roll som de gjort tidigare. Skälen härtill är flera.

Den viktigaste orsaken till agenternas minskade betydelse är att andra medel för att inhämta underrättelser har visat sig vara mer givande. Dessutom är det svårt att rekrytera människor för agentuppdrag. Man måste sålunda kartlägga vilka personer som med hänsyn till arbetsanställning, bostadsort o. d. kan lämna den önskade informationen. Dessa personer skall sedan undersökas med avseende på familjeförhållanden, umgänge, politisk inställning, karaktärsegenskaper m. m. för att man skall få en uppfattning om möjligheterna att värva dem som agenter. Därefter gäller det för underrättelseorganisationen att närma sig den person som man bedömer det som meningsfyllt att söka knyta till sig. Ett sådant första närmande får inte medföra att underrättelseorganisationen avslöjar sig själv. Ett sätt att undvika detta är att placera en kontaktman i den tilltänkte agentens umgängeskrets för att därigenom börja odla ett vänskapsförhållande. I arbetet på att värva agenter är vissa underrättelsorganisationer inte främmande för att använda tvångsmedel som hot eller utpressning. Underlag för utpressningssituationen skapas genom provokationer av olika slag.

Utbildningen av agenter är tidskrävande och innebär ofta riskfyllda kontakter mellan agenten och företrädare för underrättelseorganisationen. I många fall – t. ex. när agenten skall bedriva underrättelseverksamhet i en miljö som är ny för honom – måste en s. k. cover byggas upp. Agenten skall således förses med en ny identitet som stöds av falska legitimationshandlingar och referenser. Är det fråga om att placera agenten i ett främmande land och låta det framstå som om han varaktigt bott i landet kan språkundervisningen och inlärningen i övrigt i landets seder och bruk ta flera år i anspråk.

Det är också nödvändigt att skapa tillförlitliga och från säkerhetssynpunkt godtagbara förbindelsevägar mellan agent och basorganisation.

Hur noga man än försöker avskärma agenten från underrättelseorganisationens verksamhet i övrigt kan det inte undvikas att han ibland får en ganska god inblick i organisationen, dess intresseområde och arbetsmetoder m. m. Eventuellt kan han också namnge andra agenter som arbetar för organisationen. Det är därför betydelsefullt att agentförhållandet avslutas på ett sätt som är tillfredsställande för agenten. Eljest kan han komma att i framtiden utgöra en allvarlig säkerhetsrisk. Somliga länder har valt

andra, ibland drastiska, lösningar på detta problem.

En annan omständighet som gör att agentverksamheten har begränsad betydelse är att man bara i undantagsfall kan få tillgång till agenter som har möjlighet att leverera underrättelser av större värde. I huvudsak torde det bara vara stormakternas underrättelseorganisationer som kan rekrytera agenter i kretsarna kring ett annat lands politiska eller militära ledning.

Trovärdigheten hos agentrapporter är ofta svår att fastställa. Ett skäl är att många agenter upplever ett behov att fortlöpande förse sina uppdragsgivare med material, om inte annat för att motivera sin verksamhet. Ett annat är att de personer som under bearbetningsprocessen har att göra den slutliga bedömningen av rapporten vanligen inte har annat än på sin höjd andrahandsuppgifter om källan.

Det anförda innebär dock inte att inhämtning av underrättelser genom agenter helt har förlorat sin betydelse. Även under de senaste åren har flera agentförhållanden avslöjats. I åtminstone något fall har agenten i fråga spelat en mycket viktig roll. Man måste utgå från att agentverksamhet även i fortsättningen kommer att betraktas som ett viktigt medel för inhämtning av underrättelser. Inte minst av beredskapsskäl torde många underrättelseorganisationer anse sådan verksamhet nödvändig.

3.2.2 *Signal-och satellitspaning*

Signalspaning är i dag en mycket viktig del av många länders underrättelsetjänst. I sin ursprungliga form innebar signalspaning att uppsnappa meddelanden som överbringas på elektronisk väg. I takt med den tekniska utvecklingen har dock användningsområdet för detta slags underrättelseinhämtning ökat kraftigt. Numera går verksamheten även ut på att genom pejling söka bestämma t. ex. militära förbands placering och förflyttningar. Vidare ägnar man sig åt att genom högt utvecklad analys av signaler från radarstationer och navigationssystem få upplysningar om viktiga egenskaper hos dessa anläggningar.

Ett särskilt inslag i signalspaningen är den verksamhet som går ut på att översätta innehållet i kodifierade meddelanden till klartext. Detta brukar kallas att forcera eller bryta kodsystemen. På senare tid har datorer börjat användas för att konstruera och forcera kodsystem. Allmänt torde kunna sägas att svårigheterna att forcera systemen har ökat i avgörande grad. Konventionella metoder för översättning till och från täckspråk torde dock av olika skäl komma att tillämpas i viss utsträckning under ännu en tid.

Signalspaning utförs traditionellt från signalspaningsstationer som antingen är markbaserade eller installerade i flygplan eller fartyg. För åtminstone Förenta staternas och Sovjetunionens vidkommande kommer numera även *satelliter* i stor utsträckning till användning som bärare av signalspaningsutrustning. Sådana satelliter färdas på hög höjd och medför utrustning för mottagning, bandinspelning och överföring till jorden av främmande länders signalering.

Satelliterna har emellertid fått en ännu större betydelse inom fotospaningen. För framgångsrik spaning mot militära baser, vägar och anläggningar i övrigt finns knappast något alternativ till den fotografiska spaningen. Sedan år 1963 sänder Förenta staterna regelbundet upp satelliter för översiktlig

fotospaning. Även Sovjetunionen bedriver sedan ett antal år sådan verksamhet. Fördelen med satelliterna är att de befinner sig så högt att det område som kan överblickas är mycket stort. Vidare försämras inte bildkvaliteten av motorvibrationer som sker vid spaning från flygplan. Svårigheterna vid satellitspaning är att kraven på den optiska utrustningen blir utomordentligt höga och att stor hänsyn ännu så länge får tas till väder och andra atmosfäriska förhållanden. Ett annat problem är överföringen av bilderna till marken. Ett sätt är att föra över bilden i form av signaler. Ett annat sätt är att ta ned bildmaterialet med fallskärm.

Signalspaning kan också bedrivas mot andra länders satelliter. Målet är att ta reda på dels vilka "anvisningar" satelliten får genom signaler från marken, dels vilken information satelliten uppfångar och vidarebefordrar.

Ofta är det inte nödvändigt att tappa satelliterna på deras informationsmateriel för att ett land skall känna till vad andra stater har inhämtat om landet i fråga genom satellitspaning. Satelliternas banor, utrustning, väderförhållanden och dylikt kan ge vissa upplysningar om vad en satellit har haft möjlighet att uppfånga. Genom mellanfolkliga överenskommelser är det land som avser att sända upp en satellit numera skyldigt att anmäla detta till Förenta nationerna med uppgift om satellitens omloppsbana, användningsområde m. m.

3.2.3 *Samverkan mellan underrättelseorganisationer*

Inom ramen för det livliga officiella umgänget mellan skilda länder sker givetvis ett utbyte av information som nationernas underrättelsetjänster kan tillgodogöra sig. Här kan erinras om samarbetet inom internationella organisationer som Förenta nationerna och Europeiska ekonomiska gemenskapen samt kontakter i övrigt på olika nivåer mellan företrädare för ländernas civila och militära administrationer. Härutöver förekommer samverkan i tämligen fast etablerade former mellan ländernas underrättelseorganisationer.

Det är helt naturligt att en sådan samverkan utvecklas mest inom stormaktsblocken. Dessa länder har en till stora delar gemensam utrikespolitisk målsättning med bl. a. sinsemellan integrerade försvarssystem, som kräver en samordnad underrättelsetjänst. Samarbete förekommer dock inte enbart inom dessa block. Även underrättelseorganisationer i andra länder är berörda. Normalt sker i dessa fall samverkan på bilateral basis. Styrande faktorer för ett sådant samarbete synes vara intressegemenskapen i det enskilda fallet, kontakter på det personliga planet och känslan av förtroende för varandras organisationer. Begränsningen till den bilaterala ramen är av särskild vikt.

Samarbetet mellan underrättelseorganisationer i olika länder går i vissa fall längre än till ett utbyte av redan inhämtade underrättelser. Det kan således förekomma att organisationerna hjälper varandra även vid själva inhämtningen genom att förmedla kontakt med uppgiftslämnare, skaffa utrustning m. m. Även i säkerhetsskyddsfrågor kan organisationerna lämna varandra bistånd.

3.3 Bearbetning av underrättelser

Det är bara undantagsvis som inhämtade underrättelser omedelbart, fullständigt och korrekt klargör ett förhållande eller en kommande händelseutveckling. I regel är det fråga om detaljupplysningar som kan tyckas vara tämligen betydelselösa. Värdet av sådana underrättelser beror till avgörande del på möjligheterna att sammanställa dem med varandra och med eljest kända förhållanden. I all underrättelseverksamhet är därför bearbetningsprocessen av utomordentlig betydelse.

Bearbetningen kan generellt sett sägas omfatta i huvudsak följande moment, nämligen värdering, registrering, detaljgranskning och sammanställning samt underrättelsebedömande.

3.3.1 *Värdering*

Ändamålet med värderingen är att bedöma en underrättelses angelägenhetsgrad och sakriktighet och att klarlägga dess innebörd mot bakgrund av redan kända förhållanden.

Värderingen inleds med en förberedande granskning, varvid det bl. a. avgörs om underrättelsen är så viktig att den genast måste vidarebefordras till den som berörs. Därefter sker en bedömning av källans tillförlitlighet och underrättelsens sakriktighet.

Till följd av bl. a. svårigheterna att detaljinrikta underrättelsekällorna är det ofrånkomligt att bearbetningsorganen får en stor mängd underrättelser som saknar betydelse eller har ett begränsat intresse. Syftet med den förberedande granskningen är givetvis också att sortera ut sådant material.

Bedömningen av en källas tillförlitlighet grundas på kännedom om källans utbildning, kunskaper, färdighet, erfarenhet, förmåga m. m.

En underrättelses sakriktighet bedöms genom jämförelser med kända förhållanden. Man kan härvid klarlägga om underrättelsen överensstämmer med tidigare underrättelser, särskilt sådana vars sakriktighet har kunnat kontrolleras. Vidare kan det vara möjligt att bedöma om underrättelsen är rimlig med hänsyn till t. ex. tidsförhållanden och tekniska faktorer.

Källors tillförlitlighet och underrättelsers sakriktighet brukar anges enligt ett internationellt vedertaget förkortningssystem.

3.3.2 *Registrering*

Genom registreringen får man en överblick över inhämtade underrättelser. Registreringen kan omfatta käll- och sakregistrering, förande av plott och lägeskarta m. m. Sakregistreringen innebär att underrättelserna med hänsyn till sitt sakinnehåll förs samman under olika rubriker i ett sakregister.

3.3.3 *Detaljgranskning och sammanställning*

I varje ny underrättelserapport granskas detaljupplysningar med avseende på deras samband med sådana upplysningar som redan har tagits in i register eller redovisats i handböcker. Upplysningar som har anknytning till varandra ställs samman. Det sammanställda materialet analyseras sedan för att klar-

lägga om det ändrar, bekräftar eller motsäger den föreliggande uppfattningen om underrättelseobjektet.

Detaljupplysningar kan i sin tur föras in i register av olika slag eller ställas samman i tablåer eller på kartor.

3.3.4 *Underrättelsebedömande*

Underrättelsetjänstens mål är att förse beslutsfattare med färdiga bedömningar om främmande makters förhållanden. Slutfasen av bearbetningen – dvs. underrättelsebedömandet – är därför en mycket viktig del av verksamheten. I militär underrättelsetjänst i krig omfattar underrättelsebedömandet vanligtvis fiendens läge, handlingsmöjligheter och sannolika handlande.

Fiendens läge framgår av bl. a. faktorer som de fientliga förbandens styrka, gruppering, verksamhet, beredskap och stridsvärde.

Handlingsmöjligheterna bedöms med utgångspunkt i fiendens läge, militärgeografiska förhållanden, väderförhållanden samt läget vid de egna stridskrafterna m. m.

Fiendens sannolika handlande bedöms med ledning av slutsatser om handlingsmöjligheterna samt klarlagda tendenser i den fientliga bekämpningen, säkerhetshotande verksamhet, minerings- och minröjningsverksamhet, uppmarsch, förflyttning av överskeppningstonnage och flygtransportresurser, raider och luftlandsättningar samt spaning och rekognosering. Uppfattningen om fiendens underrättelseunderlag och om fiendeledningens normala handlingsmönster påverkar också bedömningen av det sannolika handlandet.

3.4 Delgivning av underrättelser

Underrättelser kan i brådskande fall delges genom preliminär muntlig rapport efter en ofullständig bearbetning av materialet. Vanligtvis upprättas dock skriftliga orienteringar, översikter o. d. som bygger på en omsorgsfull bearbetning.

Den löpande verksamheten vid en underrättelseorganisation tar sig ofta uttryck i översikter som utkommer periodvis, t. ex. varje månad. Översikterna behandlar ett antal återkommande punkter som främmande stridskrafters verksamhet i ett visst område under tidsperioden. Vid sidan av dessa översikter kan ges ut specialorienteringar i skilda ämnen, t. ex. om ett främmande lands inrikespolitiska situation.

4 Den svenska militära underrättelsetjänstens funktion

4.1 Försvarsmaktens uppgifter och ansvarsförhållanden i stort

Målet för vårt lands försvarsmakt är att bidra till att bevara vår fred och vår frihet. De vid varje tidpunkt disponibla förbanden (krigsorganisationen) är de medel som står till förfogande. I vissa fall kan målet nås enbart genom att vi sprider kunskap om vår vilja och förmåga att försvara oss. I ett mera skärpt läge kan detta demonstreras genom mobilisering och uppmarsch. I yttersta fall råkar vi i krig. Den process i vilken vi – i ett skärpt läge eller under krig – utnyttjar vår krigsorganisation brukar kallas *operativ verksamhet*. Hit räknas också vanligtvis det föreberedelsearbete som ständigt pågår och har avseende på de disponibla krigsförbanden (operativt krigsförberedelsearbete).

Krigsorganisationen är slutresultatet av den *förbandsproduktion* som bedrivs fortlöpande både under normala fredsförhållanden och i allvarligare lägen. Förbandsproduktionen omfattar all den verksamhet som syftar till att ställa funktionsdugliga stridskrafter till de chefers förfogande som har ansvaret för den operativa verksamheten. I förbandsproduktionen ingår studier, utredningar, inskrivning och utbildning av värnpliktiga, utveckling och anskaffning av försvarsmateriel, uppförande av fortifikatoriska och andra anläggningar m. m.

För att förbandsproduktionen skall resultera i de förband som den operativa chefen har behov av måste det finnas en ledningsfunktion. Denna skall inom givna kostnadsramar och med övriga förutsättningar konkretisera målen för förbandsproduktionen i erforderlig grad och på grundval därav inrikta förbandsproduktionen både på lång och kort sikt. Denna funktion kallas *övergripande avvägning och inriktning*.

I vår försvarsmakt är ansvaret för de ovan beskrivna funktionerna uppdelat på flera myndigheter. Bland dessa må nämnas följande.

Överbefälhavaren har ansvaret för den operativa verksamheten och för den övergripande avvägningen och inriktningen. Detta har i instruktionen för honom (1968:408) uttryckts så att han skall leda den operativa verksamheten inom försvarsmakten samt leda och samordna försvarsmaktens utveckling och inriktning och avvägningen inom försvarsmakten på lång sikt (långsiktsplanering). I sitt arbete biträds överbefälhavaren av *försvarsstaben*.

Försvarsgrenscheferna, dvs. cheferna för armén, marinen och flygvapnet, har det övergripande ansvaret för ledningen av förbandsproduktionen. Inom försvarsgrenschefernas ansvarsområden faller således frågor som utbildning och mobiliseringsförberedelser. De biträds av var sin stab, arméstaben, marinstaben och flygstaben.

Militärbefälhavarna har bl. a. till uppgift att leda försvaret av militärområdena samt att utföra operativt krigsförberedelsearbete och genomföra militära operationer. De leder vidare i viss utsträckning utbildningen vid de delar av försvarsmakten som är underställda dem. Militärbefälhavarna ansvarar således både för operativ verksamhet och förbandsproduktion. Militärbefälhavarna biträds av militärområdesstaber.

Försvarets materielverk svarar för försvarsmaktens materielanskaffning. *Fortifikationsförvaltningen* svarar för anläggningsanskaffningen. *Försvarets sjukvårdsstyrelse* leder försvarsmaktens hälso- och sjukvård och är central förvaltningsmyndighet för sjukvårdsförvaltningen inom försvarsmakten. *Värnpliktsverket* svarar för inskrivning, redovisning m. m. av värnpliktiga.

4.2 Försvarsmaktens framtida ledning

Riksdagens revisorer behandlade under år 1972 frågan om försvarets centrala stabsorganisation (granskningspromemoria nr 2/1972). Syftet var att klarlägga förutsättningarna för en mer ändamålsenlig organisation för att handlägga de ärenden som nu ankommer på försvarsgrensledningarna.

Enligt riksdagsrevisorernas bedömning är det med den nuvarande organisationen inte möjligt att till alla delar uppfylla de krav beträffande principerna för försvarsmaktens högsta ledning som statsmakterna har fastställt. Man pekade särskilt på att de tre försvarsgrensstaberna i händelse av krig skall gå upp i högkvarteret och därför måste ställa om sin verksamhet i ett kritiskt skede, som kan komma snabbt och överraskande. Fyrdelningen av ledningsorganen ansågs vidare skapa oklarhet i ansvars- och befälsförhållandena inom försvaret samt innebära en överorganisation med betydande merkostnader till följd.

Riksdagsrevisorerna drog slutsatsen att försvarets centrala staber borde slås samman. Härigenom skulle en rationaliseringsvinst uppnås. Denna skulle i första hand komma trupptjänsten till godo genom att frigjord personal kunde tas i anspråk för att fylla ut luckor i utbildningsorganisationen. Riksdagsrevisorerna föreslog att en särskild utredning skulle pröva förutsättningarna för en förenkling av den centrala stabsorganisationen.

Efter remiss hemställde revisorerna i skrivelse den 7 december 1972 att Kungl. Maj:t skulle föranstalta om en översyn av försvarets centrala stabsorganisation.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 september 1974 tillkallade försvarsministern sex sakkunniga med uppdrag att se över det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m. m. De sakkunniga har antagit namnet *försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74).*

4.3 Underrättelsetjänstens funktion i försvarsmakten

Det som kan sägas skilja förbandsproduktion från produktion i allmänhet i samhället är att det i regel inte utan vidare är givet att produkten – dvs. förbanden – över huvud taget skall komma till användning och under vilka förutsättningar detta i så fall kommer att ske. Vilka krav som kommer att ställas på den färdiga produkten beror till mycket stor del på motståndaren, som vi inte vet vem det är och vars resurser följaktligen också kan vara otillräckligt kända.

En liknande osäkerhet kännetecknar i fredstid den operativa verksamheten inbegripet det operativa krigsförberedelsearbetet. Det går naturligtvis inte att förutsäga med säkerhet när den säkerhetspolitiska situationen kommer att kräva mobilisering eller andra åtgärder som innebär beredskapshöjning.

Det är underrättelsetjänstens sak att så långt möjligt undanröja dessa moment av ovisshet. Underrättelsetjänsten fullgör denna uppgift genom att foga bedömningar av främmande makters resurser m. m. och den sannolika utrikespolitiska händelseutvecklingen till förbandsproducenternas och de operativa chefernas beslutsunderlag. De operativa cheferna har i fred behov av underrättelser för att få nödvändig förvarning inför ett angrepp. Producenterna av krigsförband – dvs. främst försvarsgrenscheferna och de centrala förvaltningsmyndigheterna – behöver detaljerad information om främmande länders stridskrafter. Därigenom kan de vid uppbyggnaden av våra krigsförbund tillgodogöra sig den senaste internationella utvecklingen på området och utforma vårt försvar så att det blir ändamålsenligt i förhållande till tänkbara angripares resurser, taktiska uppträdande m. m.

Överbefälhavaren skall enligt sin instruktion (6 §) leda vårt lands militära underrättelsetjänst. För detta ändamål har han utfärdat Underrättelseinstruktion för krigsmakten och Underrättelsereglemente för krigsmakten. I dessa publikationer har underrättelsetjänstens ändamål i fred sagts vara att lämna underlag för beslut om försvarsmaktens beredskap, vår krigsplanläggning samt försvarsmaktens uppbyggnad och utveckling i stort, bl. a. förbandsproduktionen och utvecklingen av krigsmateriel. Härutöver har överbefälhavaren ålagt underrättelsetjänsten att lämna underlag för beslut om försvarsmaktens ingripande vid gränskränkningar.

4.3.1 *Underlag för försvarsmaktens beredskap (förvarning)*

Underrättelsetjänstens uppgift i fredstid är bl. a. att vara en "larmklocka" som skall ge regeringen och försvarsledningen den förvarning som behövs för att vårt värnpliktsförsvar skall kunna mobiliseras och göras stridsdugligt i tid. Därför måste underrättelsetjänsten fortlöpande registrera och bedöma sådana företeelser i vår omvärld som kan vara indikationer på att landet kommer att bli utsatt för angrepp.

För att kunna göra en korrekt säkerhetspolitisk tolkning av en händelse är det nödvändigt att ha så goda kunskaper om förhållandena i andra länder att det blir möjligt att säga om händelsen utgör avsteg från den vanliga rutinen eller om den är ett led i en normal verksamhet som inte är något hot mot oss. Underrättelsetjänstens arbete består därför till betydande del

av att hämta in och ställa samman ett sådant "lager" av information att man får en bakgrund som man kan bedöma inträffade händelser mot. Den svenska militära underrättelsetjänsten söker sålunda göra upp s. k. normalbilder av olika förhållanden.

Normalbilderna kan avse främmande stridskrafters övningsverksamhet, flyg- och fartygstrafik i närheten av vårt land m. m. Ett exempel kan belysa arbetssättet. Om vår underrättelsetjänst under en följd av år har iakttagit att markstridskrafterna i ett annat land regelmässigt haft omfattande övningar under vissa månader varje år och samma förband ett år övas i stor skala även under annan tid finns det anledning att utreda orsaken närmare. En förklaring kan vara att övningar har hållits vid den sistnämnda tidpunkten även under föregående år och att detta inte har uppmärkammats av vår underrättelsetjänst. Det är vidare tänkbart att man i det andra landet avser att övergå till ett annat övningsmönster och att normalbilden alltså är på väg att förändras. Övningarna kan också vara föranledda av andra omständigheter som är ovidkommande för vår säkerhet. Det kan emellertid inte utan vidare uteslutas att övningsverksamheten är en maskerad uppladdning inför ett angrepp mot oss. Om det förhåller sig på det ena eller andra sättet får fortsatta undersökningar avgöra. Det viktiga är att inte några tänkbara indikationer på att den säkerhetspolitiska situationen är på väg att förändras förbises.

Den fortgående övervakningen av militär och annan verksamhet i andra länder är i huvudsak begränsad till vårt närområde.

I den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensens (ESK) slutdeklaration från sommaren 1975 ingår en klausul enligt vilken de i konferensen deltagande staterna åtar sig att senast 21 dagar i förväg anmäla egna militära manövrer, som omfattar mera än 25 000 man och som hålls på områden som är belägna på kortare avstånd från gräns till annan stat än 250 km. Det kan antas att bestämmelsen kommer att återverka på underrättelseorganisationernas verksamhet.

4.3.2 *Underlag för krigsplanläggning*

Krigsplanläggningen förutsätter omfattande kunskaper om tänkbara motståndares militärmakt som resurser, organisation, taktik och utrustning. Det är för ändamålet vidare nödvändigt att känna till militärgeografiska förhållanden i andra länder, t. ex. var förband är baserade och var fasta försvarsanläggningar finns. Man måste också ha kunskaper om bl. a. transportmedels kapacitet för att kunna beräkna hur snabbt förband kan förflyttas m. m.

Dessa för krigsplanläggningen avgörande kunskaper ankommer det på underrättelsetjänsten att skaffa ram. Underrättelsetjänsten arbetar på ungefär två–fem års sikt och ägnar naturligtvis särskild uppmärksamhet åt sådana stridskrafter som det är möjligt att vår försvarsmakt kan ställas inför. Detta innebär emellertid inte att endast närområdet bevakas. Den bästa kunskapen om modern utrustning, taktik o. d. fås ofta från aktuella krigsområden. Dessa kan ligga långt borta men alltså ändå vara av stort intresse för vår underrätteisetjänst.

4.3.3 *Underlag för försvarsmaktens utveckling på lång sikt*

Inom försvarsmakten pågår en omfattande verksamhet som syftar till att ge vårt försvar en ändamålsenlig utformning i framtiden, om 15–20 år. Inom försvarsdepartementet bedrivs studier i detta avseende vid sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret m. m. (SSLP). Vid försvarsstaben finns för samma ändamål för försvarsmaktens räkning en studieavdelning.

I vårt land skall den militära underrättelsetjänsten bidra med underlag för dessa bedömningar. Uppgiften är därvid att ta reda på hur främmande stridskrafter kan väntas bli utformade på lång sikt. Liksom när det gäller underlag för krigsplanläggningen är det organisation, taktik, utrustning m. m. som är av intresse. Enligt gängse betraktelsesätt rör det sig här inte om underrättelsetjänst i vedertagen bemärkelse utan snarare om framtidsstudier och forskning. Utländska underrättelseorganisationer ägnar sig vanligtvis inte åt arbetsuppgifter av detta slag.

4.3.4 *Underlag för ingripande enligt IKFN*

De grundläggande bestämmelserna för krigsmaktens ingripande vid kränkningar av landets gränser finns i Instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt (IKFN). Försvarsmakten åläggs här ett ansvar för att kränkningar av vårt territorium som företas av främmande makters örlogsfartyg, militära luftfartyg eller av militär personal i övrigt avvisas, i sista hand med vapenmakt. Ett framgångsrikt ingripande enligt IKFN kräver att man så tidigt som möjligt får veta att en gränskränkning har skett eller kan väntas ske. Underrättelsematerialet erhålls huvudsakligen genom observationer i samband med den kontinuerliga bevakningen av gränserna. Denna bevakning utförs bl. a. med hjälp av radar och av enheter ur marinen och flygvapnet. Samverkan sker i stor omfattning med polisen samt med tull- och lotspersonalen.

5 Det svenska militära underrättelseväsendet

5.1 Organisation i stort m. m.

Överbefälhavaren leder enligt sin instruktion (6 §) underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. Han är således den högste ansvarige befattningshavaren inom underrättelsetjänsten. Överbefälhavaren biträds i sitt arbete av *försvarsstaben*. Inom denna bereds frågor om underrättelsetjänst vid *underrättelseavdelningen* inom *sektion 2*. I sektion 2 ingår vidare, förutom en expedition, en säkerhetsavdelning och en attachéavdelning.

Överbefälhavaren har delegerat uppgiften att utfärda order och anvisningar för att samordna underrättelsetjänsten inom försvarsmakten till *chefen för försvarsstaben*. Detsamma gäller samordningen med totalförsvaret i övrigt.

Överbefälhavaren har uppdragit åt *chefen för sektion 2* i försvarsstaben att hålla samman ärenden om försvarsmaktens underrättelsetjänst och att verka för att den samordnas med motsvarande verksamhet inom övriga delar av totalförsvaret. För samordningen av underrättelsetjänsten håller sektionschefen ett par gånger i kvartalet underrättelseberedningar. I dessa deltar cheferna för de övriga myndigheter och enheter som ingår i underrättelseväsendet.

Ungefär tre fjärdedelar av personalen inom det militära underrättelseväsendet är anställd i olika funktioner vid försvarets radioanstalt. Återstoden fördelar sig på de centrala och högre regionala staberna, IB, de centrala förvaltningsmyndigheterna, försvarets forskningsanstalt och försvarsattachéorganisationen. I krigsorganisationen är det sammanlagda antalet underrättelsebefattningar på olika nivåer självfallet betydligt större än i fredsorganisationen. En stor del av befattningarna i krigsorganisationen är avsedd för reservanställd personal eller värnpliktiga. Dessa tillförs underrättelseväsendet först vid mobilisering sedan de utbildats i fredstid.

De enheter som har till huvudsaklig uppgift att *inhämta* underrättelser är *försvarets radioanstalt* och *IB*. Försvarets radioanstalt inhämtar underrättelser genom signalspaning. Radioanstalten är en självständig myndighet under regeringen (försvarsdepartementet). Enligt anstaltens instruktion har överbefälhavaren rätt att utfärda närmare anvisningar för verksamheten. IB lyder direkt under överbefälhavaren och har till uppgift att med s. k. särskilda medel inhämta militära, militärpolitiska och militärgeografiska underrättelser.

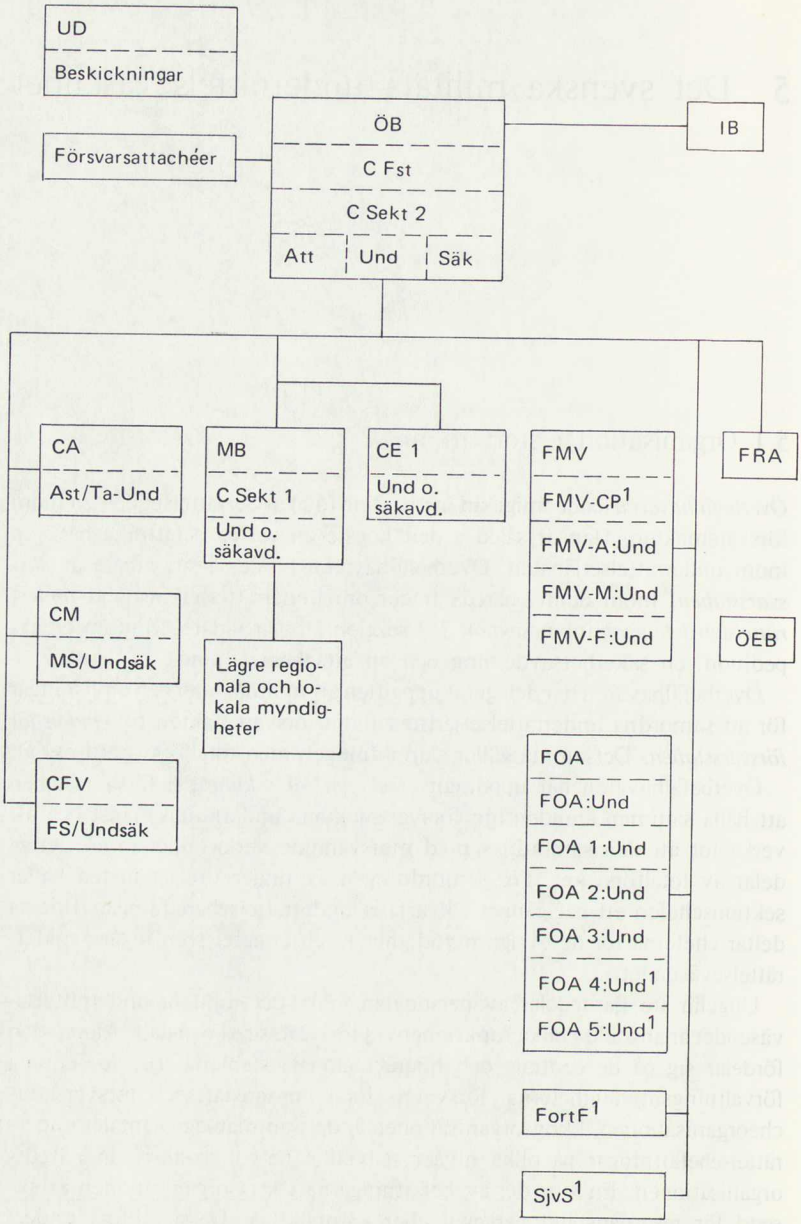

Fig. 5:1 Underrättelsetjänsten, organisation i fred

[1] Kontaktman i underrättelsefrågor

UD	Utrikesdepartementet
ÖB	Överbefälhavaren
C Fst	Chefen för försvarsstaben
C Sekt 2	Chefen för försvarsstabens sektion 2
Att	Försvarsstabens attachéavdelning
Und	Försvarsstabens underrättelseavdelning
Säk	Försvarsstabens säkerhetsavdelning
CA	Chefen för armén
Ast/Ta-Und	Arméstabens taktik- och underrättelseavdelning
CM	Chefen för marinen
MS/Undsäk	Marinstabens underrättelse- och säkerhetsavdelning
CFV	Chefen för flygplanet
FS/Undsäk	Flygstabens underrättelse- och säkerhetsavdelning
MB	Militärbefälhavare
CE 1	Chefen för första flygeskadern
C Sekt 1	Chef för militärområdesstabs sektion 1
Und o. säkavd.	Militärområdesstabs och första flygeskaderstabens underrättelse- och säkerhetsavdelningar
FMV-CP	Försvarets materielverk Centralplaneringen
FMV-A:Und	Försvarets materielverk Huvudavdelningen för arméemateriel Underrättelseenhet
FMV-M:Und	Försvarets materielverk Huvudavdelningen för marinmateriel Underrättelseenhet
FMV-F:Und	Försvarets materielverk Huvudavdelningen för flygmateriel Underrättelseenhet
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FOA:Und	Samordnande enhet för underrättelsetjänst vid forskningsanstaltens centralkansli
FOA 1:Und (osv.)	Enhet (kontaktman) för underrättelsetjänst vid huvudavdelning 1 (osv.) inom forskningsanstalten
FortF	Fortifikationsförvaltningen
SjvS	Försvarets sjukvårdsstyrelse
FRA	Försvarets radioanstalt
ÖEB	Öst Ekonomiska Byrån

Fig. 5:1 Förkortningar.

Övriga inhämtningsenheter är *försvarsattachéerna*, som lyder under chefen för försvarsstaben, samt *militärbefälhavarna* (inkl. chefen för första flygeskadern) som svarar för underrättelsetjänsten inom sina militärområden. Därvid biträds de av underrättelse- och säkerhetsavdelningarna vid militärområdesstaberna.

Militära underrättelser inhämtas dessutom av *civila myndigheter* som utrikesdepartementet, polisen, tullen och lotsverket.

Den del av inhämtningen som består i genomgång av öppet material – böcker, tidskrifter m. m. – bedrivs vid ett flertal staber och myndigheter.

Huvudorganet för *bearbetning* av militära underrättelser är *försvarsstabens underrättelseavdelning*. De olika ämnesområdena har dock delats upp så att

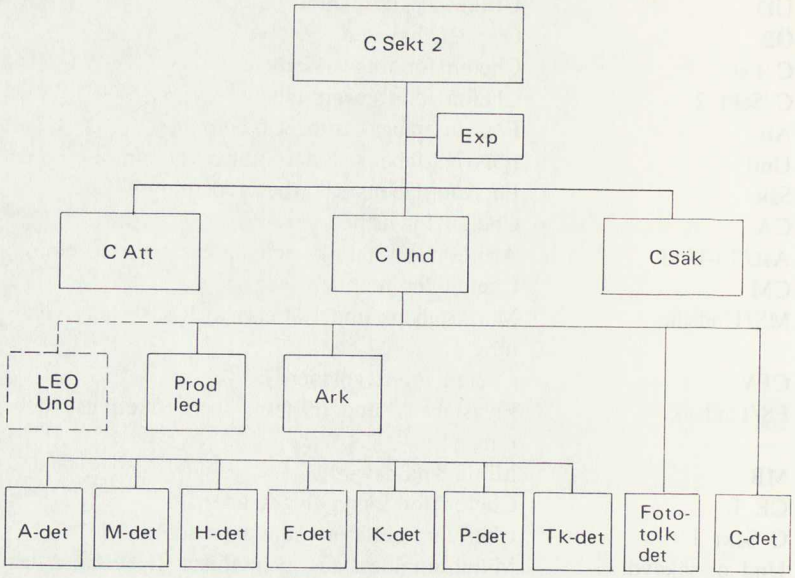

Fig 5:2 Organisationen av försvarsstabens sektion 2

Förkortningar

C Sekt 2	Chefen för sektion 2
Exp	Expedition
C Att	Chefen för attachéavdelningen
C Und	Chefen för underrättelseavdelningen
C Säk	Chefen för säkerhetsavdelningen
LEO Und	Arbetsgrupp för undersökning av datoranvändning i underrättelsetjänst
Prod led	Produktionsledare
Ark	Underrättelsearkiv
A-det	Armédetalj
M-det	Marindetalj
H-det	Handelsfartygsdetalj
F-det	Flygdetalj
K-det	Kommunikations- och underhållsdetalj
P-det	Politisk-ekonomisk detalj
TK-det	Telekrigsföringsdetalj
Fototolkdet	Fototolkdetalj
C-det	Centraldetalj

vissa underrättelser bearbetas vid *försvarsgrensstaberna* samt, vad gäller den s. k. tekniska underrättelsetjänsten, vid *försvarets forskningsanstalt, försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen* och *försvarets sjukvårdsstyrelse*. I bil. 3 redovisas ansvarsfördelningen mellan de centrala staberna vid bearbetning av underrättelser.

Underrättelseväsendets organisation i stort i fred framgår av fig. 5:1. Organisationen av försvarsstabens sektion 2 framgår av fig. 5:2.

5.2 Historik

Före försvarsstabens tillkomst bedrevs inom försvarsmakten underrättelsetjänst vid generalstaben, marinstaben och flygstaben.

Generalstabens underrättelsetjänst sköttes av den s. k. militärstatistiska avdelningen. En särskild utrikesavdelning bröts ut ur denna år 1908. Avdelningen delades upp på flera detaljer med uppgift att följa militärväsendet i främmande länder. Underrättelsematerialet hämtades ur militärlitteratur, utländska reglementen och anvisningar, fackbetonade tidningar och tidskrifter samt rapporter från militärattachéer och officerare som kommenderats till utlandet.

Vid marinstaben fanns också sedan lång tid tillbaka en utrikesavdelning med motsvarande uppgifter i fråga om marin underrättelsetjänst. Flygstaben fick år 1931 en särskild underrättelseavdelning.

När försvarsstaben bildades år 1937 inrättades i denna en särskild underrättelseavdelning som var gemensam för krigsmakten. Den organiserades på en armédetalj, en marindetalj, en flygdetalj, en mobiliseringsdetalj, en personaldetalj, en pressdetalj och en expedition. Avdelningens verksamhet begränsades inte till underrättelsetjänst i egentlig mening utan omfattade också säkerhets-, personal- och informationsärenden. Redan år 1938 visade det sig emellertid att en renodling av underrättelseverksamheten var nödvändig. Armé-, marin- och flygdetaljerna sammanfördes därför samma år till en utländsk sektion under befäl av en regementsofficer.

Krigsutbrottet år 1939 medförde för underrättelsetjänsten en rad uppgifter som inte kunde lösas inom den dåvarande organisationens ram. Underrättelseavdelningen tvingades snabbt att förstärka sin organisation för att bättre kunna följa utländska förhållanden. Sverige utsattes för hot främst från Tyskland men också från Storbritannien och Frankrike i samband med allierade ansträngningar att hjälpa Finland och hindra den svenska järnmalmsexporten. Samtidigt ålades avdelningen många uppgifter av organisatorisk art samt säkerhetsärenden som övervakning, kontraspionage och industriskydd.

Radiospaningen ombesörjdes vid denna tidpunkt av försvarsstabens signalavdelning med hjälp av försvarsstabens kryptoavdelning.

Under de första krigsåren blev olägenheterna av att handlägga underrättelsetjänst och säkerhetstjänst inom samma avdelning alltmer kännbara. Någon genomgripande organisationsändring i detta avseende vidtogs dock inte. Vissa betydelsefulla organ fogades emellertid till avdelningen, t. ex. den s. k. G-sektionen med uppgift att på inofficiell väg inhämta underrättelser. Härigenom frigjordes underrättelseavdelningens övriga sektioner

från en stor del av sin inhämtande verksamhet. Sommaren 1942 upprättades dessutom försvarsväsendets radioanstalt (numera försvarets radioanstalt) med uppgift att bedriva radiospaning under tillsyn av chefen för försvarsstaben och att delge resultatet av spaningen enligt dennes bestämmande. Försvarsstabens signalavdelning befriades därmed slutgiltigt från en betungande uppgift, samtidigt som högkvarteret tillfördes ännu ett särskilt inhämtande organ av betydande omfattning.

Den omorganisation av försvarsstaben som genomfördes under hösten 1942 till följd av 1942 års försvarsordning medförde att underrättelseavdelningen ombildades till sektion 2. Denna kom att omfatta inrikes-och utrikesavdelningarna samt krigshistoriska avdelningen. Samtidigt bröts G-sektionen ut ur den gamla underrättelseavdelningen och ombildades till C-byrån, som lydde direkt under chefen för sektion 2. Vid årsskiftet 1942–1943 inrättades direkt under sektionschefen en särskild underrättelsedetalj med uppgift att bearbeta allt material av operativ art och utarbeta underlag för sektionschefens föredragningar inför överbefälhavaren eller chefen för försvarsstaben. Utrikesavdelningen kunde därmed begränsa sitt arbete till att avse s. k. grundläggande underrättelser.

Det visade sig dock efter hand svårt att dra en klar gräns mellan operativa och grundläggande underrättelser. Det blev därför svårt att undvika dubbelarbete. Vidare framstod det som mindre lämpligt att ha underrättelsedetaljen placerad utanför utrikesavdelningen med en egen expedition. Uppdelningen av föredragningarna för överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben på två befattningshavare medförde dessutom att vissa underrättelser inte bearbetades och ställdes samman med övrigt material tillräckligt snabbt.

Under hösten 1946 omorganiserades försvarsstaben. Underrättelsedetaljen inlemmades i utrikesavdelningen, som i sin tur delades upp i en underrättelsebyrå och en attachébyrå. Inom underrättelsebyrån organiserades en centraldetalj av kärnan i den gamla underrättelsedetaljen. Centraldetaljens främsta uppgift var att handlägga organisatoriska ärenden och att sammanställa material till muntliga och skriftliga orienteringar.

Enligt den arbetsordning för försvarsstaben som gällde vid slutet av 1940-talet var utrikesavdelningens uppgift i fråga om den *centrala ledningen* bl. a. att

- studera underrättelsetjänstens teori, utländska underrättelseorganisationer och underrättelsetjänstens tekniska hjälpmedel,
- utarbeta för krigsmakten gemensamma grundläggande instruktioner,
- utarbeta order och anvisningar till försvarsgrenschefer, försvarsattachéer, försvarsväsendets radioanstalt m. fl., särskilt i vad avsåg de inhämtande organens inriktning mot bestämda uppgifter samt samordning av den bearbetande verksamheten,
- utarbeta grundläggande order och planer för underrättelsetjänsten i krig,
- utarbeta militära och militärtekniska ordböcker och parlörer och att
- utbilda för krigsmakten gemensam underrättelsepersonal vid kurser, krigsspel och stabsövningar samt tolkar och fånghörsledare.

Avdelningen *bearbetade* och *delgav* underrättelser om främmande makter främst beträffande

- grundläggande förhållanden (samhälle och befolkning, försörjning, produktion, konsumtion, handel, finanser),

- politik,
- militärgeografi, kommunikationsmedel och befästningsanläggningar,
- stridskrafternas styrka, indelning, gruppering, verksamhet och tillstånd,
- försvarets ledning och organisation i stort, personalstater och personalkadrar, personuppgifter m. m.,
- underrättelsetjänst, säkerhetstjänst m. m. samt
- civilförsvar.

Vid avdelningen handlades dessutom ärenden som rörde egna försvarsattachéer, kommendering av svensk militär personal till utlandet samt främmande försvarsattachéers förfrågningar om svenska förhållanden.

För den militära underrättelsetjänsten utanför försvarsstaben gällde vid samma tidpunkt i stort följande.

Arméns krigsplanläggning och operativa ledning handhades av försvarsstaben. Därmed skulle staben också svara för den underrättelsetjänst som var förenad med dessa uppgifter. För arméstabens del kom underrättelsetjänsten därför att främst avse förhållanden av s. k. taktisk art. Stabens underrättelseorgan var biblioteket som tillhandahöll studiematerial rörande lantkrigföring, markstridskrafternas taktik, utbildning, organisation och utrustning. Dessutom bedrev truppslags- och tjänstegrensinspektörerna underrättelsetjänst i viss begränsad omfattning.

Marinens underrättelsetjänst bedrevs vid en underrättelsedetalj som ingick i marinstabens operationsavdelning. Verksamheten var inriktad på framför allt främmande sjöstridskrafter i Östersjön. Man samlade in uppgifter om förbandsindelning, utrustning, operationer m. m. Underrättelsetjänst förekom också inom marinledningen.

Vid *flygvapnet* ankom det på den s. k. studiecentralen inom flygstaben att bearbeta grundläggande underrättelser. Huvuddelen av vapnets underrättelsetjänst sköttes dock av fjärde flygeskaderstabens (E 4) underrättelseavdelning, som svarade för ledningen av bearbetning och delgivning av de underrättelser som inkom till flygplanet.

Vid *militärbefälsstaberna* handlades underrättelseärenden i fred av en av adjutanterna vid sidan av övriga uppgifter. I krig ingick en särskild underrättelseavdelning i dessa staber. Förhållandena var i stort desamma vid flygeskaderstaberna (utom E 4).

Vissa begränsade delar av ämnesområdena *materiel, teknik* och *forskning* bearbetades vid denna tidpunkt av armétygförvaltningen och försvarets forskningsanstalt. Andra centrala förvaltningsmyndigheter som flygförvaltningen och försvarets sjukvårdsstyrelse bearbetade i begränsad omfattning underrättelser inom sina verksamhetsområden.

Under de senaste årtiondena har underrättelseväsendets organisation och ansvarsfördelningen mellan de olika enheterna med underrättelseuppgifter varit i stort sett oförändrade. Vissa jämkningar har dock måst företas med hänsyn till organisatoriska och andra förändringar inom försvarsmakten i övrigt, t. ex. omorganisationen av försvarsledningen på regional nivå år 1966 och förändringen av försvarsstaben från särskild myndighet till överbefälhavarens stab år 1968. Försvarsstabens utrikesavdelning döptes om till underrättelseavdelningen år 1961. Inrikesavdelningen fick sin nuvarande benämning, säkerhetsavdelningen, år 1965.

5.3 Underrättelseorganen

5.3.1 *Försvarsstabens underrättelseavdelning*

Försvarsstabens underrättelseavdelning är som framgått av det tidigare anförda (avsnitt 5.1) både överbefälhavarens stabsorgan vid ledningen av underrättelsetjänsten och huvudunderrättelsemyndighet för bearbetning av underrättelser inom vissa ämnesområden. Vid avdelningen inhämtas också öppen information, t. ex. genom litteratur- och tidskriftsstudier. Chef för underrättelseavdelningen är en regementsofficer. Under honom lyder ett antal enheter vars arbetsuppgifter är bestämda i försvarsstabens arbetsordning.

Bearbetningen av det underrättelsematerial som lämnas till avdelningen från olika källor sker vid detaljer. Dessa är underställda en gemensam *produktionsledare* som också är avdelningschefens ställföreträdare.

Produktionsledaren leder bearbetningen av militära och politisk-ekonomiska underrättelser vid avdelningen. Han bearbetar själv underrättelser om strategiska förhållanden.

Direkt under avdelningschefen lyder *centraldetaljen*. Dess personal biträder chefen för sektion 2 och för underrättelseavdelningen med samordnings- och budgetfrågor inom sektionen och avdelningen. Övriga ärenden som handläggs vid centraldetaljen rör t. ex. planering, ekonomi, utbildning, övningar, inspektioner och kontroller av försvarsmaktens underrättelsetjänst.

Frågor om *inriktningen* av de olika inhämtande organen – källorna – har tidigare handlagts vid centraldetaljen. F. n. har underrättelseavdelningen till sitt förfogande en regementsofficer som svarar för denna verksamhet direkt under avdelningschefen.

För övriga enheter är arbetsuppgifterna i huvudsak följande.

Armédetaljen bearbetar underrättelser om främmande krigsmakters högsta ledning, arméstridskrafter och landkrigföring.

Marindetaljen bearbetar underrättelser om marinstridskrafter och sjökrigföring.

Flygdetaljen bearbetar underrättelser om flygstridskrafter samt luftkrigföring, krigföring med fjärrvapen, civilförsvar och luftfart.

Kommunikations- och underhållsdetaljen bearbetar underrättelser om militärgeografi, kommunikationer och kommunikationsmedel (land-, sjö-, luft-, tele- m. m.), förrådsanläggningar och anläggningar för stridskrafternas underhåll samt transport- och underhållstjänst.

Politisk-ekonomiska detaljen bearbetar underrättelser om det militärpolitiska läget (militär och ekonomisk krigspotential, försvarsbudgetar), internationell politik och försvarsdebatt.

Telekrigföringsdetaljen bearbetar underrättelser om främmande makters telekrigföring vad avser telemotmedel, signal- och satellitspaning.

Handelsfartygsdetaljen bearbetar underrättelser om sjöfart.

Fototolkdetaljen bearbetar fotografiskt underrättelsematerial, tolkar foton, beställer flygfotografering och sköter det centrala bildregistret. Detaljen sorterar direkt under avdelningschefen.

Underrättelsearkivet klassificerar, registrerar, delger och förvarar underrättelsehandlingar. Dess personal studerar utländsk press och delger för-

svarsstabens informationsavdelning och berörda försvarsgrensstaber uppgifter i utländsk press om svenska militära förhållanden.

Totalt har försvarsstabens underrättelseavdelning ett femtiotal anställda. Mindre än hälften är militär personal. Vid politisk-ekonomiska detaljen, handelsfartygsdetaljen och kommunikationsdetaljen är all personal civil. Underrättelseavdelningens organisation och arbetsuppgifter i stort redovisas öppet med undantag för handelsfartygs- och telekrigföringsdetaljerna samt vissa enstaka tjänster som budgetmässigt skilts från avdelningen i övrigt.

Underrättelseavdelningens produktion delges chefer och andra befattningshavare som har behov av den i form av *orienteringar, lägesbedömningar* m. m. I underrättelseavdelningens produktion ingår dessutom *handböcker,* som bl. a. ger normalbilder av främmande stridskrafters verksamhet och av förhållanden som är relativt oföränderliga och av grundläggande natur. Man utger vidare *identifieringsöversikter,* som anger främmande förbands lokalisering, samt *special- och extraorienteringar,* som innehåller funktionella beskrivningar av förhållanden som bedöms intressanta. Slutligen utges genom avdelningens försorg *vecko-, kvartals-* och *årsöversikter.* I dessa lämnas redogörelser för aktuella förändringar och i anslutning därtill särskilda analyser av vissa frågor. Produktionen delges myndigheter och befattningshavare inom och utom försvarsmakten enligt särskilda bedömanden. Vecko- och kvartalsöversikterna ges ut i ett jämförelsevis stort antal exemplar. Veckoöversikterna utges också i en version som innehåller uppgifter som är mycket känsliga från källskyddssynpunkt. Därför får bara en mycket liten krets ta del av denna version.

5.3.2 *Underrättelsetjänsten vid försvarsgrensstaberna*

Underrättelsetjänst bedrivs vid samtliga försvarsgrensstaber. Det rör sig främst om *bearbetning* av underrättelser inom vissa ämnesområden och om *planläggning* av underrättelsetjänsten inom den egna försvarsgrenen. Fördelningen av ansvarsområden framgår som nämnts av bil. 3.

Försvarsgrenscheferna har i fred ansvar också för *inhämtning* av underrättelser genom publikationsstudier, iakttagelser vid utländska militära besök här i landet, iakttagelser vid tjänsteresor utomlands och iakttagelser som kan göras vid samverkan med civila myndigheter.

Arméstaben

I sektion 1 i arméstaben ingår en *taktik- och underrättelseavdelning* som har till uppgift att

- handlägga ärenden som rör operativ verksamhet,
- utvärdera operativt underlag och hotbild som grund för planering och genomförande,
- leda och samordna arbetet med utveckling av markstridskrafternas taktik- och underrättelsetjänst, taktiska målsättningar för utbildning, organisations- och materielutveckling samt uppföljning av högre förbands taktiska användbarhet,
- planera och genomföra fält- och förbandsövningar samt vissa kurser i taktik och underrättelsetjänst,
- bearbeta och delge underrättelser,

- bereda sektionschefens ärenden som sammanhållande för arméns underrättelsetjänst och att
- handlägga huvudstabsärendena fototjänst (ej flygfototjänst), tolk- och fångförhörstjänst, kartförsörjning, fotogrammetri, geodesi och kartografi.

Beträffande avdelningens inre organisation bör nämnas att bearbetning och delgivning av underrättelser samt framställning av handböcker sker vid en *bearbetningsdetalj* med fem anställda, varav en regementsofficer och en byrådirektör.

Frågor rörande de egna arméstridskrafternas underrättelsetjänst som målsättning, inriktning, krigsorganisation och utbildning handläggs vid taktik- och underrättelseavdelningens *underrättelsedetalj*, som också har fem anställda, varav en regementsofficer och två byrådirektörer.

Expediering, distribution och förvaring av underrättelsehandlingar sköts av en enhet som kallas *underrättelseexpedition med resedetalj*. Här handläggs också förfrågningar från utlandet om svenska arméförhållanden och vissa ärenden om egna och utländska försvarsattachéer.

Chefen för armén utger Orientering om utländska arméstridskrafter och svarar dessutom för delar av de handböcker som ställs samman vid försvarsstabens underrättelseavdelning.

Marinstaben

Underrättelsetjänsten vid marinstaben handläggs vid *underrättelse- och säkerhetsavdelningen*. Vid *underrättelsedetaljen*, som sysselsätter tre regementsofficerare, klarläggs marinchefens underrättelsebehov. Vidare inriktas underrättelsekällorna. Slutligen bearbetas underrättelser om främmande marinstridskrafters taktik, organisation, utrustning och utbildning och andra marina förhållanden.

I avdelningen ingår dessutom en *centraldetalj* med en regementsofficer. Vid centraldetaljen utarbetas långtidsplaner för underrättelsetjänstens utveckling inom marinen. Vid denna detalj handläggs också bl. a. ärenden rörande den egna underrättelsetjänstens organisation, utrustning och personal.

Underrättelsehandlingarna registreras, expedieras och arkiveras vid avdelningens *expedition*.

Underrättelse- och säkerhetsavdelningen innehåller också en *säkerhetsdetalj*.

Chefen för marinen utger specialorienteringar, översättningar, månadslistor och bildorienteringar samt deltar i framställningen av handböcker vid försvarsstaben. Han svarar för utgivningen av Handböcker över främmande makters örlogsfartyg.

Flygstaben

I flygstaben ingår en *underrättelse- och säkerhetsavdelning*, som består av en *centraldetalj*, en *bearbetningsdetalj*, en *underrättelsedetalj*, en *säkerhetsdetalj* och en *underrättelseexpedition*.

Vid centraldetaljen, som har tre anställda, varav en regementsofficer, handläggs ärenden om det egna flygvapnets underrättelsetjänst som rör or-

ganisation, personal, utbildning, övningar och reglementen. Vid detaljen inriktas underrättelsetjänsten inom flygvapenchefens ansvarsområde. Här bearbetas också underrättelser om luftförsvar.

Bearbetningsdetaljen leder underrättelseinhämtningen genom Stril (fredsluftbevakning), bearbetningen av underlag som har inhämtats genom Stril, delger bearbetningsresultatet och samverkar med försvarets radioanstalt. Vid detaljen finns sju anställda.

Underrättelsedetaljen, som har fyra anställda, svarar för att underrättelser om utländska flygstridskrafters organisation, ledning, utrustning, utbildning och taktik följs upp och bearbetas.

Chefen för flygvapnet utger underrättelser från radarluftbevakningen, hemlig underrättelse (HU), öppen underrättelse (ÖU), månadsorientering och specialorientering. I likhet med övriga försvarsgrenschefer medverkar även flygvapenchefen vid sammanställning av olika handböcker.

5.3.3 *Försvarets radioanstalt*

De uppgifter som hade legat på försvarsstabens signaltjänstavdelning och kryptoavdelning fördes år 1942 över till den nyinrättade försvarsväsendets radioanstalt, sedermera försvarets radioanstalt.

Försvarets radioanstalt är en självständig myndighet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Chef för anstalten är en generaldirektör. Radioanstalten saknar verksstyrelse.

Av radioanstaltens instruktion framgår att anstalten har till uppgift att utöva underrättelseverksamhet riktad mot telesändningar. Man skall därvid utföra signalspaning och bearbeta inhämtat underrättelsematerial samt följa utvecklingen inom områden som är eller förutses bli av betydelse för signalspaningen eller bearbetningen. Vidare skall anstalten utveckla den tekniska materiel och de metoder som fordras för anstaltens underrättelseverksamhet. Försvarets radioanstalt skall också biträda vid undervisning och utbildning av personal i de avseenden som berörs av anstaltens verksamhet samt ge råd åt myndigheter i frågor som faller inom anstaltens verksamhetsområde.

Överbefälhavaren har rätt att meddela anvisningar för den närmare inriktningen av verksamheten. I frågor av särskild betydelse för utrikesdepartementet eller rikspolisstyrelsen skall överbefälhavaren dock samråda med kabinettssekreteraren resp. rikspolischefen när anvisningar utfärdas. Sådana anvisningar utfärdas fortlöpande i skriftlig form.

Överbefälhavaren har också bemyndigats att bestämma vilka myndigheter inom försvarsmakten som skall delges resultatet av radioanstaltens underrättelseverksamhet. Resultat av särskild betydelse för utrikesdepartementet eller rikspolisstyrelsen skall delges kabinettssekreteraren resp. rikspolischefen och får delges annan myndighet bara om dessa befattningshavare medger det.

Instruktionen stadgar skyldighet för försvarets radioanstalt att hålla utrikesministern och försvarsministern underrättade om underrättelseverksamhetens inriktning och arbetets bedrivande i stort.

Radioanstalten är organiserad i en produktionsavdelning bestående av ett kansli och tre produktionsenheter samt en administrativ enhet, en teknisk

enhet, en utbildningsenhet och ett planeringssekretariat.

Vid försvarets radioanstalt utförs en omfattande teknisk bearbetning av det inhämtade underrättelsematerialet. Huvuddelen av materialet delges försvarsstabens underrättelseavdelning, som gör en fortsatt bearbetning av materialet och ställer samman det med övriga underrättelser.

Radioanstaltens anslagsframställningar inges genom överbefälhavern. Anstalten skall därvid följa överbefälhavarens direktiv med allmänna riktlinjer för anslagsframställningarna. Om anstalten skulle finna sig förhindrad att följa direktiven därför att de strider mot föreskrifter som regeringen har utfärdat för verksamheten skall detta anmälas till överbefälhavaren.

Med undantag för den omfattande sekretess som omger försvarets radioanstalts verksamhet skiljer sig denna i formellt avseende i princip inte från andra myndigheter. Sålunda är flertalet av allmänna verksstadgans (1965:600) bestämmelser tillämpliga på anstalten och instruktionen innehåller sedvanliga regler för ärendenas handläggning.

5.3.4 *IB*

Historik

Vid försvarsstabens tillkomst år 1937 inrättades, som har nämnts i det föregående, inom staben en särskild underrättelseavdelning som var gemensam för krigsmakten. Till följd av de särskilda behoven av underrättelser tillkom den s. k. *G-sektionen* vid avdelningen under de första krigsåren. Den hade till uppgift att inhämta underrättelser. G-sektionen bröts år 1942 ut ur underrättelseavdelningen och ombildades till en byrå, som underställdes chefen för sektion 2. Fortsättningsvis benämndes byrån försvarsstabens *C-byrå*. Dess uppgift var att på inofficiell väg inhämta underrättelser om militära, ekonomiska och politiska förhållanden utomlands. Främst var man inriktad på att uppdaga eventuella anfallsplaner från Tyskland mot vårt land.

Efter krigsslutet omorganiserades C-byrån och kallades i fortsättningen *T-kontoret*. Huvuduppgiften var fortfarande att inhämta underrättelser inom närområdet. T-kontoret hade också till uppgift att biträda med att inhämta tekniska underrättelser bl. a. i samband med materielfynd o. d. I sådana och andra situationer förekom även kontakter med utländska underrättelseorganisationer.

Även om T-kontoret var inriktat främst på att skaffa underrättelse från närområdet förekom i viss utsträckning att underrättelser inhämtades från mera avlägsna platser.

I begränsad omfattning bearbetades också underrättelser vid kontoret. Det gäller uppgifter om utländska handelsfartyg och sedemera också vissa ekonomiska förhållanden utomlands. Underrättelser om handelsfartyg bearbetas numera vid underrättelseavdelningens handelsfartygsdetalj. Bearbetningen av ekonomiska underrättelser bedrivs vid Öst Ekonomiska Byrån (ÖEB).

Vid den dåvarande inrikesavdelningen i försvarsstaben (numera försvarsstabens säkerhetsavdelning) inrättades år 1957 en enhet med uppgift att i Sverige och vissa andra länder inhämta och bearbeta säkerhetsunderrät-

telser, dvs. underrättelser om säkerhetshotande verksamhet. För att sekretessen kring verksamheten skulle kunna bibehållas, hölls delar av personalen skild från inrikesavdelningen, både lokalmässigt och i personalförteckningar. Under år 1961 skildes denna enhet helt från inrikesavdelningen och fick en självständig ställning.

Mot bakgrund av bl. a. Wennerströmaffären och de brister i säkerhetsskyddet som därvid upptäcktes ansåg man att den militära underrättelsetjänsten borde knytas närmare samman med säkerhetstjänsten. Detta skulle ge vissa fördelar, särskilt i fråga om inhämtningen. Enligt vad som har uppgetts för utredningen utfördes i mitten av 1960-talet inom försvarsstaben på uppdrag av dåvarande chefen för försvarsdepartementet en undersökning om T-kontoret och den enhet som inhämtade säkerhetsunderrättelser borde slås samman. Undersökningen utmynnade i ett förslag att de båda enheterna skulle sammanslås.

Förslag till ny organisation avgavs i prop. 1965:66. I denna uttalade departementschefen att överbefälhavarens förslag till gemensam organisation för särskild personalkontroll och underrättelseverksamhet borde i huvudsak biträdas. Verksamheten skulle enligt departementschefen organiseras i form av en byrå med benämning och indelning enligt Kungl. Maj:ts bestämmande. Propositionen innehöll förslag om vissa tjänster för byrån. Den nya organisationen kallades IB och underställdes chefen för försvarsstaben.

Om benämningen IB:s rätta innebörd har rått olika uppfattningar. Befattningshavare verksamma i organisationen från början har för utredningen berättat att benämningen ursprungligen bestämdes till underrättelsebyrån, förkortat UB. Denna förkortning förekom emellertid vid den tiden också som benämning på en del av en främmande underrättelseorganisation och ansågs därför mindre lämplig. I viss hast bestämdes då att den svenska organisationen skulle benämnas IB och att bokstäverna inte skulle utgöra en förkortning av ett eller flera ord. Det stod envar fritt att tolka IB som informationsbyrån, inhämtningsbyrån eller något annat. En särskild fördel med den valda bokstavskombinationen var att den på engelska kunde uppfattas som en förkortning för Intelligence Bureau.

Inhämtningen av säkerhetsunderrättelser lades i den nya organisationen på en särskild enhet som kallades 03.

I samband med att försvarsstaben år 1968 ombildades till överbefälhavarens stab och upphörde att vara en självständig myndighet under Kungl. Maj:t förändrades IB:s organisatoriska ställning på så sätt att byrån knöts direkt till överbefälhaveren utan att ingå i försvarsstaben.

I organisatioriskt avseende skedde en annan förändring omkring år 1970 genom att verksamheten vid enhet 03 upphörde. Bakgrunden var ett krav från rikspolisstyrelsen att dess säkerhetsavdelning ensam skulle få bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst av detta slag inom landet. Riskerna för missförstånd och förvecklingar var annars påtagliga. Fall av "sammanstötningar" på fältet hade också förekommit vid några tillfällen.

IB-affären medförde att ett stort antal av de anställda vid byrån blev – med en fackbenämning – "brända". Detta innebär att deras anknytning till verksamheten avslöjades så att de inte längre kunde invändas i arbetet. Detsamma blev fallet med en del lokaler, fordon m. m. Byrån har därför måst reorganiseras i olika avseenden.

Organisation m. m.

IB lyder som nämnts numera direkt under överbefälhavaren och är alltså inte att betrakta som en självständig myndighet under regeringen. Byrån ingår inte heller i försvarsstabens organisation. Fram till IB-affären var strävan att både byråns existens och dess organisation och arbetsformer skulle hållas hemliga. Numera är byråns existens allmänt känd. Organisation och verksamhetsformer omges dock fortfarande av sekretess.

IB:s organisation och arbetsuppgifter regleras i *Bestämmelser för tjänsten vid IB (BIB).* De nu gällande bestämmelserna har utfärdats och fastställts av chefen för IB att gälla fr. o. m. april 1972. Överbefälhavaren har i januari 1972 godkänt bestämmelserna.

I fredstid är IB indelad i arbetsenheter. Den direkta ledningen av IB utövas av en chef som har avdelningschefs tjänsteställning.

Enligt BIB skall IB inhämta dels underrättelser om utländska militära, militärpolitiska och militärgeografiska förhållanden, dels säkerhetsunderrättelser av betydelse för totalförsvaret.

Den närmare inriktningen av IB:s arbete anges fortlöpande av överbefälhavaren, antingen för en bestämd tidsperiod eller för ett visst sakområde. Överbefälhavarens anvisningar har hittills i huvudsak haft formen av muntliga direktiv till IB:s chef. F. n. är en regementsofficer vid försvarsstabens underrättelseavdelning sysselsatt med att utarbeta skriftliga anvisningar för IB:s inriktning.

Av BIB framgår att enhetschef skall inhämta chefens för IB tillstånd eller godkännande beträffande inhämtningsverksamhet som han bedömer innebära politisk risktagning, risk för personskada eller avsevärd risk för IB:s säkerhetsskydd. IB-chefen skall vidare besluta eller lämna godkännande i frågor om anställning av personal, anslagsframställnigar samt i principfrågor om utbildning och beredskapsplanering. Bestämmelserna stadgar dessutom att IB-chefen skall besluta om normer för samverkan. Härmed torde avses bl. a. samarbetet med utländska underrättelseorganisationer.

Eftersom BIB har karaktären av en intern arbetsordning som har utfärdats av chefen för IB följer av de nu återgivna bestämmelserna inte att chefen för IB ensam kan avgöra vilket mått av risktagande i olika avseenden som bör komma i fråga eller arten och omfattningen av samverkan med främmande underrättelseorganisationer. I själva verket har principiella frågor av detta slag avgjorts av överbefälhavaren eller av regeringen genom försvarsministern (se KU 1974:22 s. 11).

Arbetsformer m. m.

Enligt BIB är IB:s uppgift att inhämta underrättelser genom förfaringssätt som det inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda. Det innebär att inhämtning genom t. ex. publikationsstudier, signalspaning och attachéverksamhet normalt inte förekommer vid IB.

Vill man försöka att närmare precisera IB:s arbetsformer kan man ha följande utgångspunkt. Byråns roll är att ge försvarsmakten möjlighet att ta till vara tillfällen till underrättelseinhämtning som andra organ inte kan utnyttja därför att de inte har att säkerhetsskydd som är tillräckligt för

situationen. En underrättelseorganisation vågar av bl. a. politiska skäl inte samarbeta med ett annat lands underrättelseväsen om man inte anser sig kunna bestämt räkna med att samarbetet inte blir känt av andra än en mycket liten krets av absolut pålitliga människor. Ett liknande behov av säkerhetsskydd har underrättelseagenter. Även andra typer av uppgiftslämnare kan tänkas medverka om deras anonymitet garanteras.

Att mer detaljerat ange hur IB arbetar kan befaras starkt försvåra verksamheten i freds- liksom i krigstid. Vad som har anförts ovan torde dock ge en viss uppfattning om vilken verksamhet som kan komma i fråga vid byrån.

I detta sammanhang bör framhållas att personalen i kaderorganisationen har till uppgift att ta kontakt med personer som kan antas vara värdefulla från underrättelsesynpunkt och antingen fråga ut dem om vad de redan vet eller be dem skaffa viss information. På grundval av denna information skall kaderpersonalen upprätta rapporter för vidare befordran till försvarsstabens underrättelseavdelning, där rapporterna sedan bearbetas tillsammans med övrigt underrättelsematerial. Det är alltså bara i undantagsfall och enligt uppgift i första hand för övningsändamål som kaderpersonalen deltar i operationer på fältet.

Kraven på säkerhetsskydd kring IB har medfört att särskilda arrangemang måst vidtas från tid till annan för att dölja verksamhet, lokalers rätta användning, innehav av fordon och annan materiel m. m. I viss utsträckning har därvid aktiebolag med namn som inte röjer anknytningen till underrättelsetjänsten stått som hyresgäst till lokaler eller som ägare av fastigheter eller annat. Utredningen har fått en redogörelse för vilka anordningar som förekommit. Av redogörelsen har framgått att några företag som hört till Statsföretag AB inte har utnyttjats av underrättelsetjänsten.

Personalfrågor

Regeringen har fastställt en personalförteckning för IB. Förteckningen är hemlig. Personalförteckningen för IB är närmast att betrakta som en anvisning om de medel som står till förfogande för löner. Inom ramen för denna anvisning finns vissa möjligheter att individuellt reglera de anställdas löner.

För att dölja IB:s existens och verksamhet har många av byråns befattningshavare haft s. k. täckanställningar vid andra statliga myndigheter. Detta innebär att de funnits uppsatta på dessa myndigheters personalförteckningar och även fått sin lön därifrån. Myndigheterna i fråga har sedan avkrävt försvarsstaben motsvarande belopp. Anslagen till IB har alltså slutligen belastats med lönekostnaden för byråns personal. Undantag från denna regel har bara förekommit i fråga om tre anställda. Den sammanlagda kostnaden för dessa uppgår till 300 000 kr. för budgetår. Utredningen återkommer i avsnitt 15.1 med förslag till ändring i detta avseende.

Rekryteringen av personal har – även vad gäller ledande befattningar – skett från både civilt och militärt håll. Den särskilda utbildningen för tjänstgöring vid IB:s kaderorganisation har till övervägande del meddelats inom byrån. Huvudsakligen har detta skett genom handledning av mer erfarna arbetskamrater. I viss utsträckning har därutöver ordnats internat-

kurser o. d. På utbildningsområdet har vidare förekommit samarbete med utländska underrättelseorganisationer i ett fåtal fall. Syftet har främst varit att få underlag för IB:s utbildningsplanering. Genom utbildningsverksamheten i stort har de anställda – i den mån de haft behov av det för sin befattning – fått grundläggande kunskaper i underrättelsetjänstens teori omfattande bl. a. främmande underrättelsetjänsters organisation och arbetssätt samt praktiska frågor som hänger samman med ledningen av underrättelseinhämtningen.

Befattningshavarna vid IB får pension enligt vanliga grunder för statsanställd personal. I de fall då någon har tvingats att sluta vid IB i förtid därför att han inte längre är användbar inom verksamheten har särskilda arrangemang måst vidtas från fall till fall. Sålunda har förekommit att en för vederbörande befattningshavare individuellt avpassad pension fastställts.

Den kaderpersonal som arbetar vid IB under normala fredsförhållanden behöver i vissa lägen förstärkas oberoende av om beredskapen har höjts inom försvarsmakten i övrigt. Fast anställd militär personal kan givetvis i sådan lägen kommenderas att tjänstgöra vid byrån om det är möjligt med hänsyn till andra arbetsuppgifter som denna personal skall fullgöra. Om beredskapen har höjts kan värnpliktiga som är krigsplacerade vid IB kallas in. I övriga lägen får man lita på att lämpliga personer frivilligt skall ställa sig till förfogande.

5.3.5 *Försvarsattachéerna*

Vid våra större beskickningar utomlands finns försvarsattachéer som har till uppgift bl. a. att på öppen väg inhämta underrättelseer om militärpolitiska förhållanden samt om den militära och militärtekniska utvecklingen. Försvarsattachéernas huvudsakliga arbetsuppgifter är dock att vara militära rådgivare åt vederbörande beskickningschef, att biträda vid anskaffning av materiel till försvarsmakten samt att förbereda och underlätta besök av representanter för myndigheter som tillhör vår försvarsmakt.

Försvarsattachéerna är underställda chefen för försvarsstaben och är inte knutna till utrikesdepartementet. Vid vederbörande beskickning lyder de dock under beskickningschefen.

Försvarsattachéernas underrättelseverksamhet inriktas av chefen för försvarsstaben. Han ger en *grundinriktning* som upptar frågeställningar av allmän och sammanfattande karaktär. Nu gällande inriktning, som har angetts i en handling på sju sidor, omfattar följande rubriker.

1. Långsiktig planerings-, studie- och forskningsverksamhet.
2. Allmänna strategiska, operativa och taktiska förhållanden.
3. Tekniska förhållanden.
4. Övrig verksamhet.

Årsinriktningen – som gäller budgetårsvis – upptar underättelsebehov av väsentlig betydelse för beslut under de närmaste åren och fastställs sedan berörda myndigheter har hörts.

Tillfällig inriktning anges sedan myndighet till chefen för försvarsstaben anmält behov av underrättelser som går utöver årsinriktningen och som bör tillgodoses omedelbart.

Direktkontakt mellan myndighet och försvarsattaché får inte tas i underrättelseärende om inte chefen för försvarsstaben har lämnat sitt medgivande. Undantag gäller för bl. a. försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt i frågor som rör anskaffning av materiel för försvarsmaktens räkning.

5.3.6 *Den militärtekniska underrättelsetjänsten*

Den tekniska underrättelsetjänsten inom *försvarets materielverk* betjänar överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna med underlag beträffande prestanda m. m. för den utrustning som ingår i olika hotbilder. Den tjänar också materielverkets egna behov och kan sägas utgöra en specialinriktning av verkets instruktionsenliga, övergripande uppgift att följa den tekniska utvecklingen.

Underrättelsetjänsten vid materielverket är organiserad på en underrättelsecentral vid vardera av huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel med fyra – sju tjänster vardera samt en kontaktman i underrättelsefrågor vid centralplaneringen.

Vid *försvarets forskningsanstalt* bearbetas underrättelser av grundläggande vetenskaplig natur avseende materiel, teknik och forskning.

Underrättelsetjänsten vid forskningsanstalten består av en underrättelseenhet vid centralkansliet och en enhet eller kontaktman för dessa frågor vid vardera av huvudavdelningarna 1–5. Antalet tjänstemän vid underrättelseenheterna är två–sex, varav några sysslar med dessa frågor på deltid.

Vid *fortifikationsförvaltningen* och *försvarets sjukvårdsstyrelse* finns kontaktmän i underrättelsefrågor som svarar för den tekniska underrättelsetjänsten inom resp. myndighets verksamhetsområde. Kontaktmannaskapet utgör endast en ringa del av vederbörande tjänstemans arbetsuppgifter.

5.3.7 *Underrättelsetjänsten vid militärområdesstaberna och första flygeskaderstaben*

Enligt underrättelsereglemente för krigsmakten leder militärbefälhavare underrättelse- och säkerhetstjänsten i fred inom militärområde och inom de delar av operationsområde enligt överbefälhavarens operationsorder som är fritt hav och luftrum. Till ledning härför gäller bestämmelserna i underrättelseinstruktionen och underrättelsereglementet för krigsmakten samt de särskilda föreskrifter som överbefälhavaren meddelar.

Underrättelsereglementet för krigsmakten stadgar vidare att underrättelse- och säkerhetstjänsten vid militärområdesstab (motsvarande) handläggs vid en särskild avdelning.

Underrättelsetjänsten i fred omfattar för militärbefälhavarnas del både inhämtning av underrättelser och bearbetning och delgivning av dem. Vid samtliga militärområdesstaber ombesörjs denna verksamhet vid *underrättelse- och säkerhetsavdelningen*. Dess storlek varierar från stab till stab. Vid Södra militärområdesstaben finns exempelvis f. n. fem anställda med kvalificerade arbetsuppgifter medan motsvarande antal vid Bergslagens militärområdesstab är två, en befattningshavare för säkerhetstjänst och en för underrättelsetjänst. I normalorganisationen för underrättelse- och säkerhets-

avdelning vid militärområdesstab ingår *avdelningschef, underrättelsedetalj, säkerhetsdetalj* och *underrättelseexpedition.*

Underrättelse- och säkerhetsavdelningen i första flygeskaderstaben utgörs av en avdelningschef och ett biträde till honom. Avdelningschefen svarar på uppdrag av eskaderchefen för bl. a. ledningen och kontrollen av underrättelse- och säkerhetstjänsten för attackfunktionen och samordningen av utbildning i underrättelse- och säkerhetstjänst inom första flygeskadern (attack och spaning).

5.3.8 *Öst Ekonomiska Byrån*

Öst Ekonomiska Byrån tillhör inte det militära underrättelseväsendet. Eftersom detta tillgodogör sig material från byrån anser utredningen det dock befogat med en redogörelse för byråns verksamhet.

Öst Ekonomiska Byrån tillkom år 1959 som en stiftelse med namnet *Stiftelsen för utredningar rörande östekonomiska frågor.* Samma verksamhet hade dessförinnan bedrivits inom T-kontorets organisation. Enligt stadgarna skulle Öst Ekonomiska Byrån bedriva utrednings- och informationsverksamhet rörande företrädesvis östblockets ekonomi och relationer till väst. Stiftelsen tillkom enligt uppgift därför att man önskade få en grundligare kunskap om öststaternas ekonomi för att kunna öka handel och annat ekonomiskt samarbete med dessa länder både vid centrala statliga handelsförhandlingar och vid privata företags försäljningsansträngningar.

Som abonnenter på rapporter och notiser från byrån var anslutna banker, storföretag och intresseorganisationer. Från statens sida deltog bl. a. kommerskollegium, överstyrelsen för ekonomiskt försvar och försvarets forskningsanstalt. Medlemmarna betalade avgifter av varierande storlek. Kommerskollegium och försvarsstaben lämnade årliga bidrag till verksamheten med belopp som år 1973 uppgick till 60 000 resp. 30 000 kr. Lönen för byråns chef betalades över anslaget för särskild verksamhet vid försvarsstaben.

Riksdagens försvarsutskott uttalade i samband med IB-affärens behandling (FöU 1973:25 s. 27) att verksamheten vid Öst Ekonomiska Byrån inte i första hand var ett försvarsintresse. Den speciella kompetens som byrån representerade borde därför inte ges statligt stöd som innebar organisatorisk anknytning till försvaret.

Uttalandet har bl. a. lett till att tjänsten som chef för byrån inte längre betalas från försvarshuvudtitelns anslag Insatsberedskap m. m. utan från kommerskollegiums anslag på handelshuvudtiteln.

5.4 Underrättelsetjänsten i försvarsmaktens budget

Tidigare (avsnitt 5.3) har redogjorts för de särskilda underrättelseorganen inom försvarsmakten och för de delar av staber och centrala förvaltningsmyndigheter som har uppgifter inom underrättelsetjänsten. Av tabell 5:1 framgår från vilka anslag och primäruppdrag som verksamheten vid dessa

Tabell 5:1 Underrättelsetjänsten i försvarsmaktens budget

Från		Betalas underrättelsetjänsten vid
Anslaget	Primäruppdraget	
E 1. Försvarsstaben	Försvarsstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40111)	– huvuddelen av försvarsstabens underrättelseavdelning – försvarsstabens attachéavdelning – beskickningarna (försvarsattachéer)
E 2 Arméstaben	Arméstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40211)	– underrättelsedelen av arméstabens taktik- och underrättelseavdelning
E 3. Marinstaben	Marinstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40311)	– underrättelsedelen av marinstabens underrättelse- och säkerhetsavdelning
E 4. Flygstaben	Flygstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40411)	– underrättelsedelen av flygstabens underrättelse- och säkerhetsavdelning
E 5. Militärområdesstaber m. m.	Militärområdesstaber m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40511)	– underrättelsedelarna av militärområdesstabernas (Milostab S, Milostab V, Milostab Ö, Milostab B, Milostab NN och Milostab ÖN) och första flygeskaderstabens (E 1 stab) underrättelse- och säkerhetsavdelningar
F 4. Försvarets materielverk	Försvarets materielverk: Allmän ledning och förbandsverksamhet (50411)	– underrättelsedelarna av materielverkets centralplanering och huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel
F 5. Gemensam försvarsforskning	Gemensam försvarsforskning: Tillämpad forskning inom försvarets forskningsanstalt (50542.1) Gemensam försvarsforskning: Grundforskning inom försvarets forskningsanstalt (50543.1)	– underrättelsedelarna av forskningsanstaltens centrala kansli och huvudenheterna 1–5
F 6. Försvarets radioanstalt	Försvarets radioanstalt: Allmän ledning och förbandsverksamhet (50611) Försvarets radioanstalt: Centralt vidtagen materielanskaffning m. m. (50622)	– försvarets radioanstalt

Från		Betalas underrättelsetjänsten vid
Anslaget	Primäruppdraget	
F 20 Insatsberedskap m. m.	Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011)	– telekrigförings- och handelsfartygsdetaljerna m. m. vid försvarsstabens underrättelseavdelning – försvarsstabens särskilda byrå (IB) m. m.

organ f. n. betalas.

Vid försvarets sjukvårdsstyrelse och fortifikationsförvaltningen finns kontaktmän i underrättelsefrågor. Deras verksamhet betalas från resp. anslags primäruppdrag till allmän ledning och förbandsverksamhet.

De kostnader som avser sekretessbelagd verksamhet behandlas ytterst kortfattat i budgetpropositionen. Närmare uppgifter lämnas i en promemoria som tillställs försvarsutskottet. Promemorior för de senaste åren har studerats av utredningen. Samma förfarande tillämpas i fråga om andra anslag på statsbudgeten som innehåller hemliga uppgifter.

5.5 Underrättelsetjänstens kostnader

Som har nämnts tidigare finns inom den svenska underrättelsetjänsten både renodlade underrättelseorgan (t. ex. försvarets radioanstalt) och underrättelseenheter som är delar av staber och centrala förvaltningsmyndigheter (t. ex. försvarsstabens underrättelseavdelning). Det är relativt lätt att ta fram kostnaderna för ett renodlat underrättelseorgan. Beträffande de underrättelseorgan som ingår i organisatoriska enheter som också har andra uppgifter är det svårare att exakt ange samtliga kostnader för verksamheten. Vissa kostnader (löner till personal som sysslar enbart med underrättelsetjänst m. m.) kan klart anges som särkostnader för verksamheten. Andra kostnader (t. ex. lokalhyror och kostnader för servicefunktioner som är gemensamma för myndigheten) fördelas inom statsförvaltningen vanligen inte på olika verksamhetsgrenar.

Utredningen har inhämtat underlag från staber och centrala förvaltningsmyndigheter beträffande kostnaderna för underrättelsetjänsten under budgetåret 1974/75. Kostnaderna framgår av tabell 5:2. Underrättelsetjänstens del av samkostnaderna för staber och förvaltningsmyndigheter har beräknats schablonmässigt. Utbildningskostnader för underrättelsepersonal i krigsorganisationen ingår inte utom beträffande IB och försvarets radioanstalt som utbildar huvuddelen av sin egen förstärkningspersonal för krigsorganisationen med resurser inom de egna primäruppdragen. Kostnaderna för kontaktmän i underrättelsefrågor vid fortifikationsförvaltningen och försvarets sjukvårdsstyrelse har bedömts som försumbara i sammanhanget eftersom endast en mycket liten del av vederbörandes arbetstid läggs ned på denna uppgift. Inte heller ingår i de redovisade kostnaderna den del av lön m. m.

Tabell 5:2 Underrättelsetjänstens kostnader budgetåret 1974/75

Myndighet	Kostnader (1 000-tal kr.)
Försvarsstaben Underrättelseavdelningen Försvarsattachéorganisationen (del) IB Arméstaben Marinstaben Flygstaben Militärområdesstaber m. m.	18 585
Försvarets materielverk	1 145
Försvarets forskningsanstalt	1 400
Försvarets radioanstalt	80 306
Summa	101 436

till överbefälhavaren, chefen för försvarsstaben och chefen för sektion 2 i försvarsstaben (inkl. sektionsexpeditionen) som bör hänföras till underrättelsetjänsten. Kostnaderna för vårt spaningsflyg m. m. ingår inte i sammanställningen. De är av ungefär samma storleksordning som de totalkostnader som redovisas i tabell 5:2.

Den svenska underrättelsetjänsten kostar således ca 100 milj. kr. för budgetår räknat i medelprisläget för budgetåret 1974/75. Underrättelsetjänstens andel av kostnaderna för hela det militära försvaret är drygt 1 %.

En jämförelse mellan kostnaderna för inhämtning å ena sidan och bearbetning å den andra visar att de förra utgör den klart största delen av de sammanlagda underrättelsekostnaderna. Härvid har kostnaderna för försvarets radioanstalt i sin helhet räknats som kostnader för inhämtning trots att en viss förbearbetning av underrättelser som har inhämtats genom signalspaning förekommer vid anstalten. Av kostnaderna för bearbetning faller ca 40 % på försvarsstabens underrättelseavdelning. Ca 10 % av bearbetningskostnaderna ligger på regional nivå (militärområdesstaber m. m.). Kostnaderna för den centrala ledningen och samordningen av den militära underrättelsetjänsten är svåra att beräkna. I dem ingår nämligen också delar av lönerna till överbefälhavaren, chefen för försvarsstaben och chefen för sektion 2 i staben. De överstiger dock inte 1 % av totalkostnaderna för underrättelsetjänsten.

5.6 Ekonomisk redovisning inom underrättelsetjänsten

Beträffande den ekonomiska redovisningen inom underrättelsetjänsten gäller reglerna för statsförvaltningen i allmänhet utom för försvarets radioanstalt och IB. För radioanstalten innebär avvikelsen att särskilda revisorer finns utsedda för verksamheten. För IB – och försvarsstabens säkerhetsavdelning m. m. – gäller föreskrifterna om redovisning från den 3 juni 1960. Föreskrifterna avser redovisning och kontroll av medel som har ställts till förfogande under anslagen Försvarsstaben: Avlöningar och Försvarsstaben:

Omkostnader – numera ingående i anslaget Insatsberedskap m. m., primäruppdraget Insatsberedskap m. m. Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011) – för underrättelseverksamhet m. m. inom försvaret. Föreskrifterna innebär för IB:s del bl. a. följande.

Det åligger chefen för IB att i särskilda räkenskaper redovisa och verifiera de medel som har utbetalats till honom. Materiel som anskaffas med medel som ställts till förfogande för IB:s verksamhet och inte har karaktär av förbrukningsmateriel skall, om inköpspriset överstiger tio kronor, redovisas vid försvarsstabens förråd eller, då detta inte är är lämpligt, vid IB. Vid varje budgetårs utgång överlämnar förvaltningsofficeren vid försvarsstaben och chefen för IB sina resp. redovisningshandlingar till en regementsofficer som utses av försvarets civilförvaltning. Denne siffergranskar räkenskaperna och kontrollerar att där redovisas samtliga medel som har ställts till förfogande och att dessa är vederbörligen verifierade, om det kan ske. För granskningen får inte utnyttjas befattningshavare som har att besluta om utbetalning av ifrågavarande medel eller som är redovisningsskyldig för dessa.

Medel som vid utgången av budgetår inte har tagits i anspråk skall enligt försvarets civilförvaltnings anvisningar tillgodoföras vederbörligt riksstatsanslag.

Så snart det kan ske efter budgetårs utgång och före den 1 oktober skall chefen för försvarsstaben till chefen för försvarsdepartementet inge en redogörelse för dispositionen av anvisade medel. Räkenskaperna med tillhörande verifikationer föredras för departementschefen. Vid föredragningen skall redovisningshandlingar rörande materiel som redovisas vid försvarsstabens förråd eller IB medföras och på begäran företes.

Beträffande tillämpningen av föreskrifterna om redovisning och kontroll har utredningen inhämtat följande.

Medel för IB:s verksamhet har rekvirerats i regel en gång i månaden och utbetalats till chefen för IB personligen genom anvisning på hela beloppet. Medel för avlöningar, traktamenten o. d. till anställda vid IB har handhafts centralt av en kassörska, som även har haft till uppgift att föra huvudbok för byrån. Cheferna för vissa enheter vid IB har tilldelats medel för löpande utgifter, för vilka de har varit redovisningsskyldiga till chefen för IB. För dessa medel har funnits en pärm med redovisning för varje enhet.

Efter varje budgetårs utgång har IB alltid överlämnat räkenskaperna punktligt. Den övervägande delen av utgifterna har styrkts med verifikationer. Bara när det gällt ersättningar till källor har verifikationer i undantagsfall saknats. I detta fall har chefen för IB bestyrkt att utgiften förekommit. Verifikationer beträffande ersättningar till källor har i vissa fall kvitterats med täcknamn eller en kodsiffra.

Materialet med verifikationer för ett år brukar omfatta ett 25-tal A 4-pärmar. Efter föredragning för chefen för försvarsdepartementet av redovisningshandlingarna har denne enligt praxis beslutat att handlingarna skall förstöras.

5.7 Arkiveringsfrågor m. m. inom underrättelsetjänsten

5.7.1 *Gällande bestämmelser om arkivering*

Grundläggande bestämmelser om arkivering återfinns i allmänna arkivstadgan (1961:590) och i riksarkivets cirkulär (1968:473) om tillämpningen av arkivstadgan. Krigsarkivet har i december 1971 fastställt arkivinstruktion för samtliga myndigheter som hör till försvarsdepartementets verksamhetsområde (arkivinstruktion för försvarets myndigheter, 1972 års upplaga). Instruktionen innehåller de grundläggande bestämmelser som meddelas i arkivstadgan och tillämpningscirkuläret (Kap. 1).

5.7.2 *Arkiveringsbestämmelsernas tillämpning vid IB och försvarsstabens underrättelseavdelning*

Det primära underrättelsematerial som *IB* erhåller från utländska underrättelseorganisationer eller genom annan inhämtning består av antingen muntliga uppgifter eller underrättelsehandlingar av olika slag.

Muntliga uppgifter omvandlas vanligen av vederbörande handläggare vid IB till en skriftlig promemoria. I vissa fall kompletteras denna med skisser o. d. som uppgiftslämnaren överlämnat. Promemorian utformas med sikte på att IB:s källa inte får röjas. Handläggaren lämnar förslag om vilka som skall delges promemorian. Förslaget underställs vanligen närmast högre chef för godkännande.

De underrättelsehandlingar som kommer in till IB "tvättas" om det är nödvändigt. Detta innebär att man tar bort från handlingen sådant som kan medföra att källan röjs. Texten kan också behöva skrivas om helt så att inte skrivsättet röjer vederbörande meddelare. Om handlingen inte ger någon upplysning om källan eller om denna inte behöver döljas förses handlingen av vederbörande handläggare med ett missiv med uppgift om delgivning m. m.

Både promemorior som bygger på muntliga uppgifter och andra underrättelsehandlingar förses av handläggaren med en bedömning av källans trovärdighet. Någon kontroll av riktigheten av sakuppgifter sker inte vid IB utan denna kontroll utförs som ett led i bearbetningen av underrättelsen.

Den klart största delen av det underrättelsematerial som inhämtas genom IB går till försvarsstabens underrättelseavdelning. En mindre del av materialet delges försvarsstabens säkerhetsavdelning och i viss utsträckning även rikspolisstyrelsen.

För underrättelsehandlingar förs ett diarium som i tidsföljd upptar både inkommande och utgående handlingar. De inkommande underrättelsehandlingarna återgår efter cirkulation till IB:s expedition och återlämnas därifrån till den avdelning inom försvarsstaben eller myndighet som de härstammar från.

Vid IB finns också ett diarium för inkommande och utgående handlingar som inte är underrättelsehandlingar. Det rör sig om handlingar avseende ekonomi och budget, personalplanering, krigsplacering, krigsorganisation, mobiliseringsplanläggning, krigsuppehållsplatser, fordon, materiel o. d. Beträffande dessa handlingar tillämpas enligt uppgift gällande bestämmelser om gallring m. m.

Vid *försvarsstabens underrättelseavdelning* tillämpas i princip arkivstadgans bestämmelser utom i fråga om gallring av arkivhandlingar. Något beslut av riksarkivet om gallring av underrättelsehandlingar finns inte, om man undantar ett beslut den 19 januari 1967 (nr 176), som avser handlingar från försvarets radioanstalt.

5.8 Den militära underrättelsetjänsten i krig

I krig har underrättelsetjänsten mycket större omfattning än i fredstid. Vad som tillkommer i krigsorganisationen är framför allt de enskilda förbandens underrättelseorgan i form av t. ex. spaningsenheter av olika slag.

Enligt gällande reglementen är *ändamålet* med underrättelsetjänsten i krig att lämna det underlag om fienden och hans handlingsmöjligheter som behövs för militär chefs bedömande och beslut i stort samt för beslutets genomförande.

Inriktningen i krig av underrättelsetjänsten skall enligt nu gällande föreskrifter vara sådan att man främst skall söka fastställa

- tendenser i fiendens långsiktiga verksamhet som inriktning av bekämpning, sjöminerings- och minröjningsverksamhet, säkerhetshotande verksamhet och underrättelsetjänst,
- tecken på förestående användning av ABC-stridsmedel,
- tecken på förestående större luftlandsättningar,
- basering, omfattning, verksamhet och beredskap avseende överskeppningstonnage (inkl. lämpligt handelstonnage) och transportflyg,
- styrka, gruppering, beredskap och verksamhet avseende marinstridskrafter och taktiskt flyg,
- basering, omfattning, verksamhet och beredskap för luftförsvar,
- utskjutningsanordningar för kärnladdningar, gruppering, antal, möjliga målområden och trolig inriktning,
- förbandsidentitet samt
- lämpliga mål för insats av eget attackflyg samt underlag härför.

5.9 Handläggningen av underrättelsefrågor inom regeringen

I motsats till vissa andra länder har Sverige i fredstid inte något organ som samordnar den underrättelsetjänst som bedrivs på olika håll inom statsförvaltningen (utrikesdepartementet, försvarsmakten, säkerhetspolisen m. m.) och bedömer säkerhetspolitiska och andra frågor på grundval av ett samlat material från de olika underrättelseorganen.

Samordningen inom regeringskansliet av totalförsvarsfrågor har i fred lagts på försvarsministern. För detta ändamål biträda han inom försvarsdepartementet av en *samordningsavdelning*. I krig samordnas försvarsansträngningarna ytterst av statsministern. Härvid biträds han av ett kansli som ingår i krigsorganisationen. Kansliet bildas i huvudsak av samordningsavdelningen. Det innehåller bl. a. en *lägesenhet* med huvuduppgift att följa läget i vår omvärld och beredskapsläget inom landet. Lägesenheten skall fullgöra denna uppgift genom att på lämpligt sätt åskådliggöra departements

och myndigheters orienteringar och bedömningar. Lägesenheten skall däremot inte värdera inkomna rapporter eller utarbeta någon samfälld bedömning av landets säkerhetspolitiska läge.

Erfarenheterna från Tjeckoslovakien-krisen år 1968 medförde vissa åtgärder avseende försvarsdepartementets uppföljning av aktuellt underrättelseläge. Sålunda föreskrev Kungl. Maj:t genom beslut i oktober 1968 att överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar skall lämna underlag för beredning i fredstid inom försvarsdepartementet av vissa operativa ärenden, bl. a. beredskapsärenden. Genom beslutet bemyndigades vidare chefen för försvarsdepartementet att utfärda föreskrifter för denna verksamhet. Föreskrifter meddelades i november samma år. Vidare meddelade statssekreteraren i promemoria samma månad riktlinjer för beredningen inom försvarsdepartementet av dessa ärenden.

Enligt besluten år 1968 skulle planerings- och budgetsekretariatet vara sammanhållande inom försvarsdepartementet för beredning av beredskapsärenden i den mån sådana ärenden inte ankom på samordningsavdelningen. Vidare föreskrevs att en särskild kontaktman från planerings- och budgetsekretariatet borde närvara vid viktigare orienteringar i de angivna frågorna, i första hand de veckovisa underrättelseorienteringarna i försvarsstaben och vid behov föredra det operativa läget och underrättelseläget för departementschefen. I statssekreterarens promemoria sades också att planerings- och budgetsekretariatet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde skulle svara för att erforderligt underlag för avsedd lägesuppföljning inom högsta ledningen och för samordningsavdelningens verksamhet hölls tillgängligt samt att underrättelser av operativ natur vidarebefordrades till samordningsavdelningen.

Chefen för försvarsdepartementet har den 4 november 1975 beslutat att uppgifterna att följa upp aktuellt underrättelseläge och att svara för kontaktmannaskapet med överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar skall föras över till samordningsavdelningen.

6 Säkerhetstjänst

6.1 Grunder

Den svenska säkerhetstjänsten har behandlats utförligt i parlamentariska nämndens i Wennerström-affären betänkande Handläggning av säkerhetsfrågor (SOU 1968:4) och i samband med riksdagens ombudsmäns redovisning av vissa frågeställningar som uppkom med anledning av den s. k. värnpliktsriksdagen år 1972 (JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 41 ff.). Här lämnas därför bara en kortfattad redogörelse för säkerhetstjänstens förhållanden. Utredningen vill dock lägga några kompletterande synpunkter till de nämnda framställningarna. Särskilda överväganden föranleds nämligen av säkerhetsunderrättelsetjänstens ställning som en gren av underrättelsetjänsten. Också i övrigt har säkerhetstjänsten en särskild betydelse för underrättelsetjänsten.

Säkerhetstjänsten brukar vanligen delas in i säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskydd.

Till *säkerhetsunderrättelsetjänsten* hör inhämtning, bearbetning och delgivning av sådan information som den polisiära och militära säkerhetstjänsten behöver för att kunna bedöma och bekämpa angrepp mot landets yttre och inre säkerhet.

Inom säkerhetsunderrättelsetjänsten strävar man med andra ord efter att klarlägga vad som brukar betecknas som säkerhetshotande verksamhet. Detta begrepp har i den militära nomenklaturen (NomenK) beskrivits som en "sammanfattande benämning på verksamhet som kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, oberoende och demokratiska statsskick.

Verksamheten kan utgöras av

dels sådana brottsliga handlingar, förberedelser eller försök därtill som kan utgöra ett hot mot rikets yttre och inre säkerhet (främst vissa brott jämlikt brottsbalken kap. 13, 16, 18, 19 och 21),

dels annan verksamhet som bedrivs av eller för främmande makt i syfte att undergräva vår försvarsförmåga eller som utgör förberedelse för angrepp mot riket och som i regel bedrivs så att den främmande maktens del i verksamheten döljs.

Underrättelseverksamhet, infiltration, desinformation, ryktesspridning, sabotage och uppvigling är exempel på verksamhet som under ovan angivna betingelser kan betecknas som säkerhetshotande."

Den primära uppgiften för försvarsmaktens säkerhetsunderrättelsetjänst

är att tillgodose behovet av underrättelser om säkerhetshotande verksamhet inom försvarsmakten så att lämpliga motåtgärder kan vidtas. Motåtgärderna kan t. ex. utformas som ändrade säkerhetsskyddsbestämmelser, ökad information till värnpliktiga eller anmälan till polisen, om det är fråga om brott.

Vid sidan härav är det en viktig uppgift både för den militära och den polisiära säkerhetsunderrättelsetjänsten att i fredstid lämna underlag för att bedöma om beredskapen behöver höjas. Vid fullgörandet av denna uppgift är säkerhetstjänsten att betrakta som en del av underrättelsetjänsten.

Det sist anförda kan belysas på följande sätt. Om någon avser att angripa vårt land med vapen kan det bedömas som sannolikt att angriparen först söker fullständiga sitt underrättelseunderlag. Han kan behöva inhämta aktuella uppgifter om beredskaps- och försvarsåtgärder som vi har vidtagit. Det är kanske också nödvändigt för honom att undersöka förhållanden som snödjup, broars bärkraft, vägnätets sträckning och beskaffenhet m. m. Om sabotage eller propaganda skall utnyttjas som stöd för operationen, måste förberedelser vidtas osv.

Man kan därför på goda grunder räkna med att den säkerhetshotande verksamheten bör öka inför ett väpnat angrepp mot vårt land. Säkerhetsunderrättelsetjänsten har till uppgift att upptäcka och göra en bedömning av anledningen till en sådan förändring av arten eller omfattningen av den säkerhetshotande verksamheten.

Här som eljest gäller att förändringar inte kan registreras, om inte den aktivitet som förekommer under normala förhållanden är känd. På samma sätt som inom underrättelsetjänsten går en viktig del av verksamheten inom vårt lands säkerhetsunderrättelsetjänst därför ut på att fastställa normalbilder.

Normalbilder kan t. ex. avse

- underrättelseverksamhet som bedrivs mot vårt land,
- kränkningar av vårt territorium,
- inbrott i militära förråd och vapenstölder,
- förkomna hemliga handlingar,
- misstänkt uppträdande av fartyg, flygplan, fordon eller personer i anslutning till militära övningar, prov, försök, m. m. samt
- obehörigt intresse för militära förhållanden (obehörig närvaro, utfrågning, fotografering m. m.).

Inhämtningen av de säkerhetsunderrättelser som underrättelsetjänsten har behov av grundas till allra största delen på öppet material, t. ex. in- och utländska tidskrifter och publikationer av olika slag. I övrigt förekommer för den militära säkerhetstjänstens del inhämtning genom kontakter med polisen, rapporter från försvarsattachéer eller upplysningar om iakttagelser som har gjorts av anställda eller av personer utanför försvarsmakten. Den militära säkerhetstjänsten i Sverige saknar i fredstid lagliga möjligheter att bedriva aktiv spaning med hjälp av tvångsmedel som beslag, husrannsakan, telefonavlyssning m. m.

På samma sätt som inom underrättelsetjänsten i övrigt blir inhämtade underrättelser föremål för bearbetning – dvs. sammanställning och värdering – och för delgivning till andra instanser.

Säkerhetsskyddet delas vanligen in i infiltrationsskydd, sekretesskydd och

tillträdesskydd. Även kontroll av säkerhetsskydd och utbildning i säkerhetsskydd räknas till säkerhetsskyddstjänsten. Grundläggande bestämmelser om säkerhetsskyddet finns meddelade i *säkerhetsskyddskungörelsen* (1966:273). Rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren har vidare den 1 juli 1970 fastställt Allmänna föreskrifter om tillämpningen av säkerhetsskyddskungörelsen (AF Säk 1970).

Infiltrationsskyddet syftar till att förhindra att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt får tillgång till hemliga uppgifter. Det viktigaste instrumentet för att åstadkomma ett sådant skydd är personalkontrollen. Personalkontroll är enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446) att inhämta upplysningar ur polisregister om den som innehar eller avses tillträda tjänst som är av betydelse för rikets säkerhet.

Personalkontroll får enligt 3 § personalkontrollkungörelsen företas av de civila och militära myndigheter som räknas upp i kungörelsen samt av Allmänna Bevaknings AB och Sveriges Radio AB. Om personalkontroll bör företas i fråga om tjänst hos annan myndighet skall myndigheten göra framställning om detta till regeringen.

Personalkontroll får enligt 4 § företas endast i fråga om tjänst som är hänförd till skyddsklass. Tjänst hänförs till skyddsklasserna 1 eller 2. Skyddsklass 1 omfattar tjänster som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Skyddsklass 2 omfattar övriga tjänster som är av betydelse för rikets säkerhet. Regeringen bestämmer särskilt för varje myndighet vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 1. Vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 2 bestäms av regeringen eller, efter dennas bemyndigande, av vederbörande myndighet.

Myndighet skall enligt 6 § företa personalkontroll vid nyanställning i tjänst som tillhör skyddsklass och transport eller befordran från tjänst som inte ingår i skyddsklass till skyddsklassindelad tjänst eller från tjänst i skyddsklass 2 till tjänst i skyddsklass 1. Beträffande den som innehar tjänst i skyddsklass 1 skall förnyad personalkontroll ske minst vart femte år. Förnyad kontroll bör i övrigt företas när det finns särskild anledning.

Framställning om utlämnande av uppgifter för personalkontroll skall göras hos rikspolisstyrelsen.

I personalkontrollkungörelsen regleras rikspolisstyrelsens rätt att lämna ut uppgifter ur tillgängliga register. Det kan nämnas att vid prövning av fråga om att lämna ut uppgift ur polisregistret för personalkontroll består rikspolisstyrelsen – med visst undantag – av rikspolischefen, chefen för rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning samt de lekmannarepresentanter som ingår i styrelsen.

Om en myndighet begärt uppgifter hos rikspolisstyrelsen för personalkontroll skall myndigheten underrätta den som framställningen avser om att kontroll har begärts, om inte regeringen har medgett undantag från detta (19 §).

Sekretesskyddets funktion är att förhindra att innehållet i hemlig handling eller annan uppgift av betydelse för landets säkerhet kommer till obehörigs kännedom.

Tillträdesskydd innefattar skydd mot obehörigt tillträde till kontor, byggnad, anläggning, fartyg, luftfartyg, område m. m. där hemlig handling eller information finns eller hemlig verksamhet bedrivs.

Både i fråga om sekretesskyddet och tillträdesskyddet finns i AF Säk detaljerade bestämmelser som reglerar verksamheten för både den civila och militära sektorn.

6.2 Säkerhetstjänstens organisation m. m.

6.2.1 *Säkerhetspolisen*

Huvudansvaret för att kartlägga och bekämpa den säkerhetshotande verksamhet som riktar sig mot vårt land åvilar rikspolisstyrelsen, som enligt 4 § instruktionen för rikspolisstyrelsen leder den särskilda polisverksamheten till förhindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m. Inom styrelsen finns en säkerhetsavdelning med två byråer.

Säkerhetsavdelningen är säkerhetspolisens centrala ledning. Till denna ledning är knuten en fältorganisation som består av ett antal säkerhetssektioner som ligger i olika orter i landet. Dessa sektioner lyder direkt under rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och är alltså inte underställda den lokala polischefen.

De två byråerna inom säkerhetsavdelningen kallas A resp. B. Varje byrå är indelad i mindre enheter, som i allmänhet kallas rotlar.

Byrå A har sitt arbete inriktat på säkerhetsskyddstjänst. På den ankommer alltså frågor som rör handhavande av hemliga handlingar, tillträdesskydd, personalkontroll och industriskydd. Till byrå A är också knuten en teknisk enhet.

Byrå B handhar säkerhetsunderrättelsetjänst. Tyngdpunkten i arbetet vid denna byrå ligger på sådan verksamhet som berör rikets yttre säkerhet, i första hand främmande makters underrättelseväsen här i landet och dess kontakter.

Sektionerna ute i landet är av varierande storlek. De större sektionerna har en uppdelning av arbetsuppgifterna som i princip motsvarar den vid säkerhetsavdelningen i Stockholm medan de mindre sektionerna främst inriktar sig på spaning.

6.2.2 *Försvarsmaktens säkerhetstjänst*

De grundläggande bestämmelserna för säkerhetstjänsten inom försvarsmakten finns i tjänstereglemente för krigsmakten (TjRK).

I 18 kap. 1 mom. heter det att militära säkerhetstjänsten har till uppgift att *inom krigsmakten* (kurs här) åstadkomma skydd mot säkerhetshotande verksamhet. Av de följande föreskrifterna framgår att den militära säkerhetstjänsten skall omfatta både säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst.

Överbefälhavaren har i sin instruktion (1968:408) ålagts att leda även säkerhetstjänsten inom krigsmakten (6 §). Försvarsgrenscheferna och militärbefälhavarna har i sina instruktioner (1968:409, 410, 411 resp. 412) ålagts att envar inom sitt ansvarsområde efter överbefälhavarens bestämmande leda säkerhetstjänsten.

Överbefälhavaren leder säkerhetstjänsten inom försvarsmakten genom försvarsstabens säkerhetsavdelning som ingår i sektion 2 i försvarsstaben.

Vid säkerhetsavdelningen finns bl. a. en enhet för säkerhetsunderrättelsetjänst, en enhet för handläggning av frågor om personalkontroll och ett antal enheter för säkerhetsskyddstjänst. Dessutom finns en enhet som har till uppgift att hålla reda på hur organisationer som är fientligt inriktade mot försvarsmakten arbetar. Analysen av angreppsmetoderna syftar till att förbereda truppbefälet på vad som kan inträffa och anvisa lämpliga motåtgärder. Analysen kan också bilda underlag för att ge lämplig information och att överväga förändringar för att undanröja missnöje.

Underlaget för den bearbetning av säkerhetsunderrättelsematerial som bedrivs vid säkerhetsavdelningen är bl. a. ca 1 500 årliga rapporter, som kommer in till avdelningen från en rad olika källor. Uppskattningsvis en tredjedel av rapporterna härrör från militärområdesstabernas underrättelse- och säkerhetsavdelningar. Ungefär en tredjedel kommer från IB. Den återstående tredjedelen fördelar sig på olika källor. Av dessa har rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och försvarets radioanstalt uppgetts vara de viktigaste.

Försvarsmaktens säkerhetstjänst har som nämnts tidigare inte några polisiära befogenheter utan skall lämna över till polisen material som är sådant att polisiära åtgärder kan komma i fråga. Detta och andra förhållanden, t. ex. personalkontrollfrågorna, motiverar ett nära samarbete mellan försvarsstabens och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelningar.

Vid försvarsstabens säkerhetsavdelning sammanställs kvartalsvis och årsvis s. k. *säkerhetsöversikter*. Dessa sänds ut till vissa befattningshavare inom både den militära och den civila delen av statsförvaltningen. I dessa översikter redovisas för den gångna tidsperioden under olika rubriker som t. ex. Underrättelseverksamhet, Sabotage och Förkomna hemliga handlingar konstaterad eller misstänkt säkerhetshotande verksamhet i Sverige och utomlands.

6.3 Säkerhetsskyddet inom underrättelsetjänsten

Av tradition har en förhållandevis djup sekretess omgett den militära underrättelsetjänsten. I vårt land har visserligen under senare tid underrättelseväsendets organisation i huvudsak varit känd, men inriktning, arbetssätt, arbetsresultat och detaljorganisation har till stor del hållits hemliga. Vad beträffar IB har t. o. m. dess existens fram till IB-affären varit okänd för allmänheten.

Detta säkerhetsskydd har åstadkommits först och främst på vanligt sätt, dvs. genom infiltrationsskydd, sekretesskydd och tillträdesskydd. Genom personalkontroll av anställda, hemlighållande av innehållet i skriftliga handlingar och genom förbud för obehöriga att komma in i underrättelsetjänstens lokaler har man sökt hindra att hemliga uppgifter och förhållanden blivit kända. För att ytterligare skydda vissa källor har rätten att ta del av underrättelser från dessa begränsats till personal som har gjorts behörig efter särskild prövning. Vid myndigheter och enheter skall denna typ av underrättelser expedieras vid särskild expedition eller av särskild befattningshavare.

Särskilda åtgärder har också vidtagits för att hindra att främst inhämt-

ningen med särskilda medel röjs. S. k. personlig cover har använts för anställda, vilket innebär att de har försetts med en fiktiv bakgrund i form av anställning vid annan myndighet. Det har vidare gällt cover av viss verksamhet bakom täckmantel av någon annan aktivitet. Åtgärder har också vidtagits för att hindra att lokalers användning skulle avslöjas.

Det är framför allt av två skäl som underrättelseverksamhet behöver omges av djup sekretess. För det första skall obehöriga inte ha möjlighet att ta del av vare sig det vetande om främmande makt som underrättelsetjänsten har samlat in eller vilka bedömningar som har gjorts på grundval av detta. För det andra är det väsentligt att källorna – i detta sammanhang oftast de personer som är mer eller mindre fast knutna till underrättelsetjänsten som uppgiftslämnare eller på annat sätt – inte blir röjda.

Det är självfallet till nackdel för ett land om en motståndare känner till vad landets underrättelsetjänst har inhämtat om honom. Han får då möjlighet att anpassa sitt handlande och sin insats till motpartens underrättelseläge. Om han vet att man på den andra sidan har upptäckt hans anfallsförberedelser mot ett visst mål har han kanske möjlighet att välja ett annat mål och därigenom nå större framgång med företaget. Omvänt gäller t. ex. att han, om han inte misstänker att hans kryptosystem har forcerats, fortsätter att sända meddelanden, vars innehåll fortlöpande kan läsas av den andra makten. Det är således i många situationer mycket betydelsefullt att en stats kunskaper om och bedömningar av andra länders förhållanden inte blir kända utanför en begränsad krets. Här bör även framhållas att ett lands förhållande till främmande makter kan kräva att underrättelsetjänsten arbetar dolt. Den bedömningen ligger t. ex. bakom bestämmelsen i 3 § sekretesslagen (1937:249) att handlingar som angår rikets förhållande till främmande makt inte utan vidare får utlämnas.

De kunskaper som har samlats in genom vår underrättelseverksamhet framgår inte bara av skriftligt material. Vid sidan av sådant dokumenterat vetande finns hos de människor som är knutna till underrättelsetjänsten givetvis minneskunskaper som har samma betydelse. Också dessa måste omfattas av sekretessen. För att hindra att ett lands underrättelseläge kommer till obehörigas kännedom måste dessutom sådana förhållanden hållas hemliga som gör det möjligt för obehöriga att, eventuellt med hjälp av annan tillgänglig information, dra slutsatser om vad underrättelsetjänsten känner till eller kan förväntas få kännedom om i framtiden. De förhållanden det här är fråga om berör inriktning, organisation, arbetssätt (modus operandi), resurser m. m. inom underrättelseväsendet. Om det t. ex. avslöjas att en underrättelseorganisations signalspaningsenhet har en viss utrustning och har fått direktiv att inrikta spaningen mot en angiven verksamhet i ett bestämt område, är det i regel inte särskilt svårt att avgöra vilka underrättelser som enheten har kunnat inhämta.

Åtgärder för att hindra att källor röjs är också föranledda av målsättningen att dölja underrättelseläget för obehöriga. Källskyddet är dessutom till för att hindra att agenter och andra uppgiftslämnare blir utsatta för bestraffningar eller andra repressalieåtgärder.

7 Andra länders underrättelseverksamhet

7.1 Allmänt om utvecklingen

Praktiskt taget alla stater ägnar sig åt underrättelseverksamhet av något slag. I många länder är aktiviteten avsevärd. Några tecken på avmattning har inte märkts. Tvärtom förefaller det som om de tendenser till avspänning mellan stormakterna som har visat sig under senare år har motsvarats av en ökande underrättelseverksamhet.

Av hävd har den internationella underrättelseverksamheten riktat sig främst mot militära förhållanden. Vid sidan av dessa har frågor av allmänpolitisk, diplomatisk eller ekonomisk natur blivit av allt större intresse. I ökad utsträckning söker vissa länder också infiltrera andra länders politiska liv och administration genom sina underrättelseorganisationer. Utom att samla information om det politiska skeendet på högsta nivå rör det sig ofta om försök att undergräva förtroendet för statsledningen, att försvåra dess arbete, att störta den eller att påverka och styra opinionsbildningen och beslutsfattandet.

Också stormakternas underrättelseorganisationer får den största delen av sin information genom studium av massmediaproduktionen och genom öppna kontakter. Detta utesluter emellertid inte att betydande resurser ägnas inhämtning genom särskilda medel, t. ex. agentverksamhet.

Metodiken inom det moderna spionaget utvecklas i takt med den tekniska, särskilt den elektroniska, forskningens framsteg. Som har berörts i kap. 3 har utvecklingen medfört att spioneri numera kan bedrivas i en omfattning som var otänkbar för bara något årtionde sedan.

Hemlig underrättelsetjänst av i dag består emellertid inte bara av försök att med hjälp av högt utvecklad elektronik o. d. kartlägga andra länders hemliga förhållanden. Det som dessutom kännetecknar den internationella verksamheten är den målmedvetna, raffinerade och ofta omärkliga bearbetningen av människor som bedöms värdefulla från underrättelsesynpunkt. De stora underrättelseorganisationerna försöker numera långt i förväg kartlägga vilka personer som har eller kan antas få betydelsefulla befattningar inom administrationen, militärväsendet m. m. i andra länder eller påverka opinionsbildningen. Sådana människor kontaktas diskret, t. ex. vid mottagningar, parties och vetenskapliga sammankomster, av företrädare för en underrättelseorganisation. Man försöker därvid åstadkomma ett vänskaps-

förhållande som kan odlas i många år. Fortfarande omärkligt kan man sedan avlocka vederbörande uppgifter som till en början är tämligen oskyldiga men som efter hand blir allt viktigare. När han slutligen inser vad det är fråga om är han ofta för djupt kompromettterad för att kunna dra sig undan fortsatt samarbete.

Det nu skisserade arbetssättet erbjuder det berörda landets säkerhetstjänst avsevärda problem, eftersom det verkliga syftet kan vara praktiskt taget omöjligt att klarlägga. Det kan vara fråga om ett högst legitimt umgänge men det kan lika gärna röra sig om underrättelsetjänst. Säkerhetstjänstens arbete underlättas inte heller av att den person som är föremål för bearbetningen ofta under lång tid är omedveten om den roll han spelar eller avses spela.

För att påverka opinionsbildningen i andra länder använder stormakterna alltmer avancerade metoder, alltifrån till synes oegennyttiga ekonomiska bidrag åt organisationer och enskilda till direkta mutor, spridande av falska eller misstänkliggörande uppgifter m. m.

Av naturliga skäl är större delen av den internationella underrättelseverksamheten koncentrerad till stormaktsblocken. De spionaffärer som har uppmärksammats under efterkrigstiden har också i regel avsett aktiviteter mot land inom det andra blocket. De små och alliansfria staterna saknar dock inte intresse från underrättelsesynpunkt. Sådana länder kan vara strategiskt betydelsefulla med hänsyn till läge och andra förhållanden. Förhållandena i dessa länder är ofta sådana att de lämpar sig väl som plattformar för underrättelseverksamhet riktad mot tredje makt. Under andra världskriget var t. ex. platser som Madrid, Lissabon och Stockholm centralpunkter för en omfattande underrättelseverksamhet från de krigförande ländernas sida.

7.2 Underrättelseverksamhet mot Sverige

För att arten och omfattningen av den underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige skall bli belyst har utredningen fått orienteringar av företrädare för rikspolisstyrelsens och försvarsstabens säkerhetsavdelningar. Av dessa föredragningar och övrigt material som varit tillgängligt för utredningen har framgått att främmande underrättelseorganisationer fortgående ägnar vårt land stor uppmärksamhet. De metoder som kommer till användning vid underrättelseinhämtningen är mångsidiga och effektiva.

En viss uppfattning om förhållandena kan man få vid en granskning av de spioneriprocesser som har handlagts här i landet efter kriget. Det mest kända fallet avser flygöversten Stig Wennerström som år 1964 dömdes till livstids straffarbete för grovt spioneri för Sovjetunionen. Till samma straff dömdes år 1951 en svensk flaggmaskinist för att han hade lämnat ut uppgifter om svenska marina förhållanden till en tjänsteman vid sovjetambassaden i Stockholm.

Antalet personer som har dömts för spioneri eller andra allvarliga brott mot rikets säkerhet ger dock liten vägledning vid en kartläggning av den underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige.[1] För det första torde man kunna räkna med att förhållandevis många brott av detta slag inte

[1] Vissa statistiska uppgifter finns i Spioneribrottet m. m. Betänkande avgivet av utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet. Ds Ju 1975:16 s. 16 f.

upptäcks. Vid konstaterad brottslighet har gärningsmannen ibland strafrättslig immunitet som tjänsteman vid utländsk beskickning här i landet. En mycket stor del av underrättelseverksamheten bedrivs också i form av satellit- och signalspaning som den svenska säkerhetstjänsten inte kan komma åt.

Det är emellertid inte något tvivel om att det ständigt pågår en intensiv övervakning av vårt land från andra länders sida. I vissa fall har främmande länders beskickningar m. m. tjänstgjort som bas för underrättelseverksamheten. En viss regionalisering av Sverige tycks tillämpas så att en stat tillhörande ett maktblock har sitt huvudintresse riktat mot viss del av Sverige medan andra länder tillhörande samma block bevakar andra delar av landet.

Östersjön avpatrulleras regelbundet av flygplan som tillhör de båda stormaktsblocken. Vissa svenska hamnar besöks mer eller mindre regelbundet av utländska fartyg med avancerad utrustning för avlyssning, fotografering m. m.

Manövrar och annan militär övningsverksamhet som vår försvarsmakt bedriver följs i regel på nära håll av bl. a. utländska signalspaningsfartyg. Större avsnitt av landet kartläggs med hjälp av spaningssatelliter som regelbundet passerar i banor över Sverige. Överträdelser av förbud för utländska medborgare att besöka skyddsområden och gränskränkningar av örlogsfartyg och militärt flyg sker tämligen ofta. Det är uppenbart att överträdelserna och kränkningarna ibland utgör led i underrättelseverksamhet. Även vissa inbrott och inbrottsförsök i militära förråd under senare år har från militärt håll satts i samband med främmande underrättelseverksamhet.

7.3 Främmande underrättelseorganisationer

Den sekretess som omger underrättelsetjänsten gör att det är omöjligt att ge en korrekt och fullständig bild av andra länders underrättelseorganisationer. Verksamhetens natur kräver också att organisationen ändras ganska ofta. Uppgifter kan därför snabbt bli föråldrade. För att få en jämförelse med svenska förhållanden har utredningen dock inhämtat och studerat material rörande några främmande underrättelsetjänsters organisation och arbetsuppgifter. Både länder som tillhör stormaktsblocken och alliansfria stater har ingått i materialet. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt underrättelseorganens organisatoriska anknytning och förekomsten av särskilda arrangemang för insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten.

Ett gemensamt drag för flera länders underrättelseverksamhet är att den politiska ledningens allmänna behov av underrättelser tillgodoses genom ett organ, medan den militära underrättelsetjänsten bedrivs vid sidan av detta inom en eller flera särskilda organisationer. På andra håll förekommer bara militär underrättelsetjänst. I vissa länder svarar underrättelseorganen också för säkerhetstjänsten inom landet. Detta åliggande fullgörs på andra håll av polisen eller en självständig säkerhetsorganisation.

Vid sina studier har utredningen kunnat konstatera dels att stormakterna satsar utomordentligt stora resurser på underrättelsetjänsten, dels att det är få länder som har särskilda insyns- och kontrollorgan för denna verksamhet.

III Utredningens överväganden och förslag

8 Behovet av en militär underrättelsetjänst i fredstid

8.1 Inledning

Statsmakterna har vid upprepade tillfällen framhållit att vi behöver en militär underrättelsetjänst (se t. ex. FöU 1973:25 s. 10 f., rskr 1973:383). Utredningen ansluter sig till denna bedömning. Vårt lands alliansfria ställning med ett geografiskt läge i gränsområdet mellan två militära block och med en försvarsmakt som bygger på den allmänna värnpliktens grund ökar behovet av information om främmande makter. Detta gäller också i fredstid. Behovet av en underrättelsetjänst styrks av de undersökningar av ett antal kriser som docenten Stig Ekman har utfört för utredningens räkning.

De länder som hör till stormaktsblocken får uppgifter om bundsförvanternas politiska och militära förhållanden inom ramen för blocksamarbetet. De kan vidare samverka för att inhämta underrättelser om länder utanför det egna blocket. Dessa möjligheter står inte till buds för oss. F. n. får vi visserligen en del av våra underrättelser genom att samarbeta med andra länders underrättelseorganisationer. Några garantier för att samarbetet skall bestå också i krissituationer har vi dock inte. Därför är vi på kortare eller längre sikt hänvisade till vår egen underrättelsetjänst för att få uppgifter om andra länder. Vår underrättelseverksamhet måste vidare bedrivas mot den bakgrunden att aggression skall mötas och bekämpas med landets egna resurser oavsett varifrån den kommer. Under sådana omständigheter är behovet av en effektiv och allsidig underrättelsetjänst särskilt påtagligt.

Det brukar ofta framhållas att en utrikespolitisk handlingslinje inte blir trovärdig om inte viljan och medlen finns att faktiskt genomdriva den. En stark försvarsmakt som omfattas med förtroende och stöds av större delen av befolkningen är med detta synsätt en förutsättning för vårt lands alliansfria politik som syftar till neutralitet i krig. Utredningen delar denna uppfattning. I andra länder betraktar man i regel underrättelsetjänsten som en mycket viktig del av den egna försvarsmakten. Detta visar sig bl. a. i de stora resurser som avsätts för verksamheten. Tilltron till ett lands vilja och förmåga att föra en självständig utrikespolitik beror därför också på sådana förhållanden som att landets underrättelsetjänst bedöms kunna fungera tillfredsställande och att den, liksom försvarsmakten i stort, omfattas med förtroende.

8.2 Förvarning

Innan beredskapen har höjts inom försvarsmakten har vi inte några stående truppstyrkor att sätta in mot en angripare utom den fast anställda personalen och de värnpliktiga som genomgår grund- eller repetitionsutbildning. Vi får i stället lita på att värnpliktsförsvaret kan mobiliseras i tid för att möta angreppet. Hur snabbt en mobilisering än genomförs tar det ändå flera dagar från ordern om mobilisering till dess att de förband som ingår i krigsorganisationen är stridsberedda. Därför måste vi få förvarning om ett angrepp i så god tid att mobiliseringen har hunnit genomföras. Angreppet kan då mötas redan i inledningsskedet. Som har beskrivits i det föregående (avsnitt 4.3.1) är en av den militära underrättelsetjänstens uppgifter att ge förvarning om ett förestående angrepp så tidigt som möjligt.

Ett militärt anfall är ett stort företag. Det kräver omfattande och noggranna förberedelser. Den militära personalens fritid måste inskränkas. Trupper skall samlas och överskeppningstonnage dras samman till vissa hamnar. Det civila transportväsendet får också i övrigt ställas om. Som har nämnts tidigare (avsnitt 6.1) behöver ett land som avser att angripa ett annat också komplettera sitt underrättelseunderlag om anfallsmålet. Sabotage och andra åtgärder för att understödja angreppet behöver förberedas och utföras. Redan före anfallet kan angriparen också behöva använda sig av ryktesspridning eller omstörtande verksamhet.

Även i länder som har en begränsad insyn utifrån är det vanligen möjligt att upptäcka sådana åtgärder som nyss har nämnts utan särskilt utvecklade underrättelsemetoder. Det kan därför sättas i fråga om det är nödvändigt att hålla en militär underrättelseorganisation för att samla in och ställa samman ett sådant informationsmaterial. Mot detta vill utredningen invända att det praktiskt taget aldrig är möjligt att dra vittgående slutsatser av enstaka underrättelser. Det är först när flera uppgifter ställs samman med varandra och analyseras mot bakgrund av tidigare kända förhållanden som meningsfyllda bedömningar kan göras. Detta är ett krävande expertarbete som enligt all erfarenhet förutsätter en övad organisation med en rutinerad och välutbildad personal. Detsamma gäller arbetet med att leda underrättelseinhämtningen bl. a. genom att inrikta de inhämtande organen – källorna.

Det skulle kunna hävdas att underrättelsetjänst för att ge förvarning inte behöver bedrivas förrän den internationella situationen gör behovet av underrättelser påtagligt. I avsnitt 4.3.1 har beskrivits hur den svenska militära underrättelsetjänsten bedriver sin verksamhet mot bakgrund av s. k. normalbilder av främmande makters militära verksamhet m. m. Normalbilderna förändras efter hand. Det är viktigt att fortlöpande följa dessa förändringar så att iakttagelser kan bedömas mot en riktig bakgrund. Det är således inte möjligt för ett land att börja bedriva underrättelsetjänst först i en krissituation. Lika klart är att framgångsrik underrättelseverksamhet bygger på ett yrkeskunnande och en erfarenhet som det inte går att mobilisera först när behovet av underlag för operativa bedömningar blir akut. Personal för ändamålet måste i fredstid utbildas för den starkt utbyggda underrättelsetjänst som behövs i beredskap och krig.

Utredningens slutsats är att tidig förvarning om angrepp mot vårt land förutsätter en effektiv, ständigt verksam underrättelsetjänst.

8.3 Krigsplanläggning och långsiktsplanering

Som har nämnts i avsnitt 4.3.2 skall vår militära underrättelsetjänst i fredstid inte bara bidra med underlag för beslut om försvarsmaktens beredskap. Den skall också förse försvarsmaktens ledning med underrättelser av betydelse för krigsplanläggningen.

Storleken och utformningen i övrigt av ett lands försvar för den närmaste framtiden måste givetvis ses mot bakgrund av de resurser som en fiende kan tänkas sätta in. Det är självklart att ju bättre kunskap vi har om andra länders stridskrafter, vapensystem m. m. desto större möjligheter har vi att utforma ett effektivt försvar till rimlig kostnad. Kunskaper om andra länders ekonomi och samhällssystem är också viktiga komponenter i försvarsmaktens planering. Den militära underrättelsetjänsten har därför en mycket stor betydelse i krigsplanläggningen främst på kort sikt.

Underrättelsetjänsten har också betydelse för försvarsmaktens utveckling på lång sikt. Bedömningen av främmande makters förhållanden i ett perspektiv på 15–20 år brukar dock betecknas som framtidsstudier och forskning och inte som underrättelsetjänst i vanlig mening.

8.4 Kontroll av nedrustningsåtgärder m. m.

De internationella nedrustningssträvandena har öppnat ett nytt verksamhetsområde för underrättelsetjänsten. För stater som har undertecknat nedrustningsavtal är det viktigt att kontrollera att alla avtalsparter fullgör sina åtaganden. Olika uppfattningar om vilken karaktär och omfattning kontrollåtgärderna skall ha torde vara en av anledningarna till att nedrustningssträvandena hittills har haft begränsad framgång. Kontrollfrågan kan i princip lösas på två sätt. Antingen får avtalsparternas vanliga underrättelseorgan klara uppgiften eller också får avtalsparterna finna sig i inspektion av särskilda kontrollorgan. Flera av de berörda nationerna har helt avvisat tanken på att deras förhållanden skall granskas av sådana kontrollorgan. Samtidigt har man på många håll ansett att underrättelseorganisationerna inte kan utöva tillräckligt effektiv kontroll.

Kontrollfrågan har i viss mån kommit i ett nytt läge sedan stormakterna fått tillgång till spaningssatelliter. Satelliterna ger en sådan insyn i andra länder att behovet av särskilda kontrollåtgärder har minskat. I framtiden kan man därför vänta sig att åtminstone stormakterna frångår eller modifierar sina krav på att nedrustningsåtagandena skall kombineras med föreskrifter om inspektion. De små nationerna, som inte har spaningssatelliter och som inte kan räkna med några särskilda befogenheter i fråga om inspektionsrätten, kommer i en sådan situation att få sämre möjligheter än stormakterna att kontrollera att nedrustningsavtalen efterlevs. För dem återstår att försöka bilda sig en uppfattning om hur avtalsländerna fullgör sina åtaganden genom andra former av underrättelsetjänst. I fråga om kontroll av underjordiska kärnvapenprov har vårt land dock ett kontrollmedel av liknande slag som satellitspaningen i den seismologiska multipelstationen i Hagfors.

Ökade krav kan i framtiden komma att ställas på vår underrättelsetjänst i fråga om kontroll av nedrustningsåtgärder, särskilt med tanke på att Sverige aktivt verkar för internationell nedrustning.

9 Synpunkter på den hittillsvarande verksamheten

9.1 Utredningens tillbakablickar

Enligt direktiven bör utredningen för att få underlag till sina förslag om den framtida underrättelsetjänsten göra de tillbakablickar på den hittillsvarande verksamheten som kan anses nödvändiga. Inte minst viktigt i det sammanhanget har angetts vara att utredningen historiskt följer den hittillsvarande verksamhetens karaktär och inriktning under efterkrigstiden mot bakgrund av det internationella skeendets inverkan på vårt land och hur detta bedömdes vid vissa tidpunkter påverka vårt försvar och vår säkerhet.

Som nämnts tidigare (avsnitten 1.2 och 8.1) har utredningen fullgjort denna del av sitt uppdrag främst genom Ekmans undersökning. Utredningen har vidare i det föregående (kap. 5) redogjort för underrättelsetjänstens organisation och utveckling. Av redogörelsen framgår att verksamheten var obetydlig vid andra världskrigets början. Detta torde ha gjort det svårare att bedöma riskerna för anfall mot Sverige. Det kan också i vissa fall ha lett till större inkallelser av personal än vad som motiverades av krislägena. Organisationen har därefter byggts ut och förstärkts inom ganska snäva medelsramar. Därvid har satsats mycket större resurser på kommunikationsteknisk spaning än på annan verksamhet.

9.2 IB:s betydelse

En stor del av utredningens intresse har helt naturligt ägnats IB och dess roll inom det militära underrättelseväsendet. Utredningen har sökt bilda sig en uppfattning om byråns betydelse i förfluten tid och det värde den kan antas få i framtiden. Ekmans studie har varit ett värdefullt underlag för utredningens bedömning av byråns verksamhet.

Det är svårt att betygsätta en underrättelseorganisations insatser i det förgångna. Detta gäller särskilt ett underrättelseväsen som i modern tid inte har prövats under krigsförhållanden.

Utredningen har undersökt möjligheten att genom krigsspel klargöra den militära underrättelsetjänstens arbetssätt och betydelse. Därvid har det framkommit att krigsspel inte är lämpade att belysa en sådan verksamhet som

underrättelsetjänst. Det finns alltför stora möjligheter att styra spelet i önskvärd riktning genom att mata in lämpliga underrättelser.

Utredningen vill emellertid betona att IB i betydande utsträckning är att se som ett beredskapsorgan. Byråns arbetsuppgifter ökar således i krislägen och eljest då det är svårt att få underrättelser på vanliga vägar. Av det material som utredningen har gått igenom samt av Ekmans undersökning framgår att IB snabbt har kunnat anpassa sig till förändrade situationer. Man har därvid utsträckt verksamheten till områden som normalt inte är av primärt intresse. Bl. a. Tjeckoslovakienkrisen ger exempel på detta.

I övrigt ger materialet vid handen att IB har en viktig funktion som komplement till andra källor vid inhämtningen av grundläggande underrättelser om den militära aktiviteten i vårt närområden. Dessa underrättelser utgör underlag både för krigsplanläggningen och för de normalbilder mot vilka inträffade händelser och företeelser bedöms.

Vi får en del av underrättelsematerialet från andra länders underrättelseorganisationer. Utan en organisation av IB:s typ skulle vårt land få svårigheter att delta i det samarbete som ger oss tillgång till detta material. Det samarbete som har förekommit har godkänts av regeringen (chefen för försvarsdepartementet). Utredningen har informerats om samarbetets omfattning och former. Enligt utredningens mening har samarbetet varit betydelsefullt för att tillgodose vårt behov av underrättelser och förenligt med landets utrikespolitiska hållning.

Utredningens samlade bedömning av IB är att verksamheten vid byrån är väsentlig för underrättelsetjänstens möjligheter att ge förvarning och skapa underlag för krigsplanläggningen.

9.3 Sekretessen kring IB

IB:s och dess föregångares existens var fram till IB-affären okänd inte bara för en bred allmänhet utan även för en stor del av de anställda inom försvarsmakten. Befattningshavarna vid försvarsstabens underrättelseavdelning torde i allmänhet ha känt till byrån och dess huvudsakliga arbetsområde. Utanför IB har bara ett fåtal personer haft detaljerade kunskaper om verksamheten.

Det är inte någon tvekan om att ett effektivt säkerhetsskydd är en förutsättning för att en organisation som IB skall kunna verka effektivt. I belysning av bl. a. IB-affären är det emellertid också klart att en så djup sekretess som den som har omgett IB:s existens har utgjort en grogrund för spekulationer och misstänkliggöranden. Sekretessen kan även ha bidragit till att byrån inte har nåtts av informationer från personer som kunnat lämna sådana om de känt till byråns existens. Den har dessutom försvårat en utvärdering av IB:s arbete och en realistisk bedömning av dess resursbehov. Bristande kännedom om IB kan vidare ha bidragit till att inriktningen av byrån inte har haft önskvärd fasthet. Det är svårt att i detalj bestämma arbetsuppgifterna för ett inhämtningsorgan av IB:s art. Resurserna i försvarsstaben för detta ändamål har också varit begränsade. Utredningen anser dock att byråns arbete bör bli effektivare, om det bedrivs i närmare samverkan med underrättelsetjänstens ledningsorgan i försvarsstaben. Under

alla förhållanden måste dock IB:s verksamhet och arbetsformer omges med tät sekretess.

9.4 Inhämtningen av säkerhetsunderrättelser

Vid IB:s tillkomst år 1965 fördes inhämtningen av säkerhetsunderrättelser över till en särskild enhet i den nya organisationen. Denna enhet, som kallades 03, fortsatte att inom landet inhämta och i viss mån bearbeta underrättelser som hade större betydelse för säkerhetstjänsten än för underrättelsetjänsten. Enligt besked bl. a. inför försvarsutskottet (FöU 1973:25 s. 17 ff.) upphörde denna inrikes verksamhet någon gång under åren 1969–1970. I samband därmed lades enheten 03 ned.

Företrädare för utredningen har granskat en del av det material som lämnades från IB till försvarsstabens säkerhetsavdelning under åren närmast före och efter nämnda tidpunkt. Därvid har kunnat konstateras att 03:s upphörande innebär en klar skillnad vad gäller materialets art. För tiden före nedläggningen av 03 finns ett ganska stort antal rapporter som behandlar svenska medborgare och som uppenbarligen bygger på underrättelseinhämtning här i riket. Vad gäller tiden härefter är det bara någon enstaka handling i ett material om ca 500 årliga rapporter som har denna karaktär. Fortfarande kan ett litet antal underrättelser av detta slag komma in till IB och – i enlighet med givna anvisningar – vidarebefordras till säkerhetsavdelningen för att diarieföras och arkiveras där. Det torde då ofta röra sig om iakttagelser som tidigare anlitade uppgiftslämnare självmant har rapporterat utan uppdrag från försvarsmakten.

Det IB-material vid försvarsstabens säkerhetsavdelning som företrädare för utredningen har granskat ger också anledning till andra överväganden. Här avses rapporter från tiden *efter* det att en gräns drogs mellan IB och den polisiära säkerhetstjänsten. Dessa innehåller många uppgifter av allmän säkerhetsunderrättelsekaratär, där man ställer sig frågan om det inte närmast borde vara rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelnings sak att handha sådant material. Vidare kan man fråga sig om materialet över huvud taget har någon betydelse för kartläggningen av den säkerhetshotande verksamhet som riktar sig mot vårt land. Det rör sig i de aktuella fallen om rapporter som behandlar internationella fackliga och politiska sammankomster och ställningstaganden. I några fall gäller det uppgifter om svenska politikers resor till andra länder och deltagande i konferenser där.

Från försvarsstabens säkerhetsavdelning har betonats att man fått det material som här avses från IB. Med hänsyn till innehållet i gällande anvisningar om arkivering m. m. har man ansett sig vara skyldig att diarieföra och bevara handlingarna trots att man i de flesta fall inte har haft något behov av dem för sin egen verksamhet.

Som förklaring till att IB har befattat sig med materialet har uppgetts att detta nästan uteslutande härrör från utlandet och att det har lämnats till byrån utan att denna uttryckt önskemål om att få det. Utredningen vill påpeka att gällande arkivbestämmelser lämnar visst utrymme för statsmyndigheterna att förfara efter eget gottfinnande med handlingar, vars innehåll uppenbarligen inte har samband med verksamheten vid myndig-

heten eller eljest bör föranleda någon åtgärd från dennas sida. Utredningen återkommer till denna problematik i ett senare kapitel i samband med att vissa arkivfrågor behandlas.

Vid granskningen av det material från år 1968 som förvaras vid försvarsstabens säkerhetsavdelning har även i ett fall observerats att material från utlandet avseende en utlänning på besök i Sverige har använts för försök att genom massmedia misstänkliggöra utlänningen. Även om detta synes vara en engångsföreteelse anser utredningen angeläget att understryka att ett sådant handlande självfallet inte får förekomma.

Utredningen återkommer i kap. 10 till frågan om gränsdragningen mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

Under IB-debatten ställdes frågan om underrättelsetjänsten har utnyttjats av statsledningen i partipolitiskt syfte. Försvarsutskottets majoritet uttalade att det, såvitt hade kunnat utrönas, saknades verklighetsunderlag för påståendet om en av regeringen eller närstående organ styrd verksamhet inom IB i partipolitiskt syfte (FöU 1973:25 s. 21). Två ledamöter anförde i ett särskilt yttrande att det kvarstod en viss oklarhet i fråga om påstått partipolitiskt utnyttjande av IB för tiden före år 1970 (FöU 1973:25 s. 30, se även avsnitt 2.3.2 ovan).

Utredningen har i anslutning till arbetet med att inhämta underlag för sina överväganden om den framtida underrättelsetjänsten försökt klarlägga sanningshalten i påståendena om partipolitiskt utnyttjande av verksamheten. Utredningen har inte kunnat finna något som stöder dessa påståenden.

10 Den militära underrättelsetjänstens målsättning och verksamhetsområde

10.1 Allmänna synpunkter

Debatten i IB-affären kretsade bl. a. kring underrättelsetjänstens inriktning. Verksamhetens överensstämmelse med vårt lands alliansfria utrikespolitik samt gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst var ett par av de frågor som diskuterades. Utredningen anser det motiverat att belysa den problematik som ryms i dessa frågor.

Det militära underrättelseväsendet är en del av vårt lands försvarsmakt. Det skall således verka för samma mål som övriga delar av försvarsmakten. Riksdagen har formulerat den svenska försvarsmaktens uppgift i samband med att målsättningen för totalförsvaret har bestämts (SOU 1972:4 s. 186, prop. 1972:75 s. 70 f., FöU 1972:17 s. 34, rskr 1972:231).

"1. Totalförsvaret är en hela svenska folkets angelägenhet och skall bygga på medborgarnas personliga insatser, som för vapenföra manliga medborgare grundas på allmän värnplikt. Det skall ge uttryck för vår vilja att bevara landets frihet.

2. Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.

   Totalförsvaret skall snabbt kunna höja beredskapen och utveckla full styrka.

   Totalförsvaret skall vara så utformat att det kan motstå skilda angreppsformer och verka i olika militärpolitiska lägen.

   Totalförsvaret skall vara så utformat att resurser skall kunna avdelas för svenskt deltagande i Förenta Nationernas verksamhet i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

3. Under fredstid och under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt skall krigsmakten avvisa kränkningar av vårt territorium. Civilförsvaret jämte andra berörda grenar av totalförsvaret skall vidta åtgärder för att skydda befolkningen mot skadeverkningar på grund av krig i vår omvärld. Det ekonomiska försvaret skall bidra till att trygga vår försörjning om vårt land blir hänvisat väsentligen till egna försörjningsresurser på grund av i vår omvärld inträffade konflikter.

4. Invasionsförsvar skall vara krigsmaktens viktigaste uppgift. Om Sverige utsätts för angrepp skall krigsmakten möta detta och i det längsta förhindra att angriparen får fast fot på svensk mark. I varje del av landet skall bjudas segt motstånd, om så erfordras även i form av det fria kriget. Civilförsvaret skall skydda befolkning

och egendom mot skador av fientliga anfall samt rädda överlevande vid sådana anfall. Folkförsörjningen i vidaste bemärkelse skall tryggas genom det ekonomiska försvaret. En fast försvarsvilja skall vidmakthållas och varje försök att undergräva vår motståndsanda och tilltron till vår förmåga att motstå angreppet skall motverkas genom psykologiskt försvar. Sjukvård, socialvård, polisväsende, kommunikationer samt annan samhällelig verksamhet skall anpassas med hänsyn till inriktningen av de samlade försvarsansträngningarna.

5. Totalförsvarets olika delar skall samverka och understödja varandra i syfte att nå största möjliga försvarseffekt."

Den militära underrättelsetjänstens uppgift är alltså att förse beslutsfattare inom försvarsmakten med de informationer om främmande makts förhållanden som behövs för att den av riksdagen uppställda målsättningen skall kunna nås.

Överbefälhavaren har under regeringen det övergripande ansvaret för att försvarsmakten fullgör sina uppgifter. Ett självständigt ansvar för vissa frågor, främst förbandsproduktionen, har lagts på försvarsgrenschefer, militärbefälhavare och centrala förvaltningsmyndigheter. Med ett sådant ansvar följer enligt utredningens uppfattning helt naturligt en rätt att bestämma vilken information som behövs för att arbetsuppgifterna skall kunna lösas. Uppgiften att inrikta underrättelsetjänsten i dess helhet måste därför ankomma på de befattningshavare inom försvarsmakten som har behov av underrättelser.

Genom en övergripande process bringas de olika inhämtningsorganen att samverka. Varje organ tilldelas därvid uppgifter som är avpassade efter organets resurser, allt i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig täckning av det totala intresseområdet. Ett enstaka inhämtningsorgan kan inte brytas ut ur denna process för att inriktas från annat håll. Osäkerheten om arbetsfördelningen, dubbelarbete eller luckor i inhämtningen skulle i sådant fall med stor sannolikhet bli resultatet för verksamheten i stort.

En ordning där underrättelseorganens arbetsuppgifter bestämdes av en instans utanför försvarsledningen skulle också innebära att en del av ansvaret för försvarsmaktens beredskap, krigsduglighet m. m. fördes över till denna instans. Detta strider mot fastlagda principer för ledningen av vår försvarsmakt.

Statsmakterna kan ställa upp allmänna målformuleringar, varigenom förordas t. ex. att verksamheten skall ta sikte på militära, militärpolitiska och militärekonomiska underrättelser i första hand från närområdet, i andra hand från områden utanför detta där förhållandena är eller kan väntas bli sådana att närområdet kan komma att beröras. Vad som kommer att hänföras till militära, militärpolitiska eller andra underrättelser beror dock på vad försvarsledningen bedömer vara betydelsefull information inom dessa områden. Sådana målformuleringar från statsmakternas sida är därför otillräckliga för att styra verksamheten.

Som i all annan svensk statsverksamhet har dock friheten för de ansvariga militära organen att inrikta underrättelsetjänsten sina givna gränser. Verksamheten måste hålla sig inom de ramar som anges av svensk utrikespolitik och får inte bryta mot de regler som svensk rättsuppfattning uppställer. Resurstillgången är en annan begränsande faktor. Att verksamheten således, liksom all annan statsverksamhet, inte kan bedrivas fristående från stats-

ledningens intentioner och att den måste vara underkastad fortlöpande granskning och bedömning från det allmännas sida är uppenbart. Utredningen återkommer härtill i det följande.

10.2 Kravet på att verksamheten skall avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet

Riksdagen har beträffande IB anfört som allmänna krav bl. a. att verksamheten skall avse underrättelser som har betydelse för rikets yttre säkerhet och inte vara inriktad på uppgifter som ankommer på polisen (FöU 1973:25 s. 11). JO har i sitt beslut (se avsnitt 2.3.5) uttalat att det är ägnat att väcka oro att IB har bedrivit verksamhet inom landet, riktad mot personer som är bosatta här.

Genom uttalandena har riksdagen och JO aktualiserat den även i debatten utomlands återkommande frågeställningen om gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst.

Den militära underrättelsetjänsten har till uppgift att göra bedömningar om andra länder på grundval av insamlad och sammanställd information. I krig skall bedömningen avse fienden. Säkerhetstjänsten skall åstadkomma skydd mot verksamhet som hotar vårt lands inre säkerhet. På polisen (rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning) ankommer därvid att kartlägga och bekämpa sådan verksamhet i den mån den innefattar brottslig gärning. Den militära säkerhetstjänsten, som i fredstid inte har några polisiära befogenheter, skall tillgodose försvarsmaktens särskilda behov av säkerhetsskydd.

Underrättelsetjänst och säkerhetstjänst är således, sett till syftet med verksamheten, väsensskilda från varandra. Trots detta inträffar det inte sällan att de båda funktionerna beträder varandras områden. En orsak är att en underrättelseorganisation måste söka sig fram på olika vägar och använda sig av information av skilda slag för att få ett tillräckligt underlag för bedömningar om andra länders politiska avsikter, militära resurser m. m. I det föregående (avsnitt 6.1) har sålunda belysts hur en ökning av den säkerhetshotande verksamheten kan vara en indikation på förestående angrepp mot landet. På motsvarande sätt har säkerhetstjänsten vid utredningar av spionage, sabotagehandlingar m. m. ofta anledning att följa spår som leder till andra länder.

En annan orsak till att verksamhetsområdena kan sammanfalla är att en underrättelses innebörd ibland inte kommer fram förrän underrättelsen har bearbetats. Innan dess är det i sådana fall osäkert till vilket ansvarsområde underrättelsen hör.

I all underrättelse- och säkerhetstjänst gäller vidare att en betydande del av det grundmaterial som inflyter inte är resultatet av en målmedveten inriktning. I stället kommer det in slumpvis i form av t. ex. meddelanden från enskilda personer eller som biprodukter till annan information. I ett sådant material ingår i regel vissa uppgifter som vederbörande organisation inte har behov av för sin verksamhet.

Även av andra skäl kan en underrättelseorganisation komma in på arbetsuppgifter som egentligen tillhör säkerhetstjänsten. Ett viktigt fall gäller

organisationens eget säkerhetsskydd. Ansvaret för en myndighets säkerhetsskydd ligger i princip hos myndigheten själv. De flesta myndigheter saknar emellertid medel och befogenheter att bedriva aktiv spaning för att åstadkomma effektivt infiltrationsskydd, sekretesskydd och tillträdesskydd. De får i sådana avseenden vända sig till polisen. En organisation som IB, vars verksamhetsformer främst av omtanke om källorna måste hållas hemliga, kan dock inte alltid använda sig av utomstående expertis ens i frågor om organisationens säkerhetsskydd. IB måste därför i begränsad utsträckning inhämta säkerhetsunderrättelser i annat syfte än att klargöra främmande staters förhållanden. Anledningen kan bl. a. vara att en uppgiftslämnares eller blivande medarbetares pålitlighet behöver kontrolleras.

Regler som skall förhindra att underrättelseorganen verkar utanför de tillbörliga ramarna måste enligt utredningens bedömning ha som utgångspunkt underrättelsetjänstens *syfte*. De enheter som hör till underrättelseväsendet får inte inhämta, bearbeta och lagra annan information än sådan 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 regel bör få göras bara när det gäller ett underrättelseorgans eget säkerhetsskydd. Förutsättningen måste dock vara att uppgifterna i fråga inte kan erhållas genom den polisiära eller militära säkerhetstjänsten. Skälet till detta kan vara antingen att det av sekretesskäl inte går att begära bistånd från dessa instanser eller att de inte har möjlighet att lämna begärd hjälp.

I konsekvens med dessa regler bör underrättelseorganen ha skyldighet och befogenhet att fortlöpande förstöra eller till rätt instans överlämna material som innehåller uppgifter utan betydelse för underrättelsetjänsten.

Även om det går en klar gräns mellan underrättelsetjänstens och säkerhetstjänstens målsättningar finns det anledning att betona behovet av *samverkan* mellan de båda verksamhetsgrenarna. Sådan samverkan måste t. ex. förekomma innan en uppgifts karaktär av säkerhetsunderrättelse eller utrikesunderrättelse har blivit klarlagd. Vidare bygger inhämtningen av underrättelser i vissa fall på samarbete mellan den polisiära säkerhetstjänsten och underrättelsetjänsten. Som har nämnts måste samverkan även ske i frågor som gäller underrättelseorganens eget säkerhetsskydd.

10.3 Behovet av hemlig information under normala fredsförhållanden

I avsnitt 3.2 har utredningen pekat på att största delen av den information som underrättelsetjänsten använder sig av är allmänt tillgänglig. För alla länder finns det emellertid ett behov av att hålla en del uppgifter hemliga, framför allt sådana som rör den egna krigsmakten. De uppgifter som inte offentliggörs är ofta mycket betydelsefulla för andra länders säkerhetspolitiska överväganden. Säkra bedömningar kan inte göras utan att ha tillgång också till sådant material. Utredningen utgår därför från att vårt lands militära underrättelsetjänst inte bara kan ägna sig åt öppen information utan också måste inhämta och bearbeta sådant material som andra länder försöker hålla hemligt.

Enligt utredningens mening motiverar också underrättelseorganens egen beredskap att verksamheten i fred inte riktas in bara på öppen information. I kris- och framför allt krigssituationer minskar nämligen mängden av öppen information och möjligheterna att inhämta underrättelser med öppna medel. Erfarenheten visar att det inte är möjligt att tillräckligt snabbt gå över till ett annat slags inhämtning i ett sådant läge. En framgångsrik underrättelseinhämtning bygger på ett långvarigt förberedelsearbete under lugna förhållanden.

Ett effektivt säkerhetsskydd är en förutsättning för att underrättelser skall kunna inhämtas med sådana särskilda medel som signalspaning, samverkan med utländska underrättelseorganisationer m. m. Uppgiften att inhämta underrättelser på detta sätt måste därför utföras av delar av organisationen vilkas arbete bedrivs avskärmat från det övriga underrättelseväsendet. Sådana organisatoriska enheter som försvarets radioanstalt och IB är därför nödvändiga delar av den svenska militära underrättelsetjänsten.

10.4 Kravet på allsidighet

En framgångsrik säkerhetspolitik kräver allsidiga kunskaper om omvärlden. Den mesta informationen om andra länder får vi i vårt land genom öppna internationella kontakter och genom massmedias mycket omfattande rapportering. Underrättelsetjänstens uppgift är att fylla ut och fördjupa denna information.

Tillgången på allmänt tillgänglig information skiftar mycket från ett land till ett annat. I Sverige kan man t. ex. i öppna handeln köpa detaljrika kartor och sjökort över hela vårt territorium. I vissa andra länder finns inte ens telefonkataloger för allmänt bruk. Uppgifter om västvärldens samtliga handelsfartyg finns i ett offentligt engelskt register. Motsvarande uppgifter om östblocksländernas handelsflottor är hemliga. Under sådana omständigheter kan det inte krävas av underrättelsetjänsten att den skall vara allsidig i den meningen att lika stora resurser skall sättas in mot alla främmande länder. Helt naturligt måste insatserna koncentreras till länder och frågor som inte blir tillräckligt belysta på annat sätt. Brist på resurser och begränsningar i de tekniska möjligheterna gör dessutom prioriteringar nödvändiga. I all synnerhet måste arbetsuppgifterna för underrättelseorgan som försvarets radioanstalt och IB blir präglade av snedfördelningen i tillgången på öppen information.

Resultatet av underrättelsetjänstens verksamhet blir att vi totalt sett får en balanserad bild av förhållandena i omvärlden.

10.5 Behovet av information om länder utanför närområdet

Som framgår av avsnitt 2.2 anser vissa bedömare att behovet av information om länder utanför vårt närområde har ökat i takt med det växande antalet nationalstater och kraven på ett vidgat samarbete mellan länderna. Utredningen instämmer i denna bedömning. Sådan information behövs främst

för vår utrikespolitik. Också den militära underrättelsetjänsten behöver emellertid information i detta avseende som bakgrund för sina bedömningar av utvecklingen inom närområdet. Konflikter i andra delar av världen kan sprida sig till vårt närområde eller binda stormakternas resurser på annat håll.

Information om länder utanför vårt närområde inhämtas f. n. i huvudsak genom vår utrikesförvaltning. Den militära underrättelsetjänstens inhämtning av information från dessa områden med hjälp av försvarsattachéerna och de särskilda inhämtningsorganen IB och försvarets radioanstalt är förhållandevis liten.

Som nyss har nämnts anser utredningen att det är betydelsefullt att ha tillgång till information om länder utanför närområdet för att kunna göra insiktsfulla och välgrundade bedömningar av händelseutvecklingen inom detta. Utredningen anser sig dock inte kunna föreslå en ökning av resurserna inom den militära underrättelsetjänsten för *inhämtning* av sådan information. Behovet av bakgrundsinformation om avlägsna områden bör också i fortsättningen kunna tillgodoses främst genom utrikesdepartementets försorg. Utredningen vill dock betona vikten av att säkerställa att bearbetningsorganen inom den militära underrättelsetjänsten också i fortsättningen får tillgång till det material som finns hos utrikesdepartementet.

Den centralisering av bearbetningsresurserna som utredningen föreslår i det följande bör ge ökad möjlighet att ta till vara information om länder utanför närområdet. Utredningen anser det inte befogat att ytterligare bygga upp kapaciteten för detta ändamål.

Utredningen finner det självklart att inriktningen på olika geografiska områden inte bör vara oföränderlig utan omprövas fortlöpande i takt med ändrade förhållanden.

10.6 Underrättelsetjänstens roll i försvarsmaktens långsiktsplanering

Vid föredragningar inför utredningen har bl. a. ledningen för försvarsstabens underrättelseavdelning satt i fråga om man vid avdelningen inte tvingas lägga ned ett alltför stort arbete på att ta fram underlag för bedömningar om den svenska försvarsmaktens utveckling på längre sikt. Det skulle här inte vara fråga om underrättelsetjänst i vanlig mening utan mera om studie- och planeringsverksamhet. Uppfattningen om underrättelsetjänstens möjligheter att lämna ett meningsfullt bidrag till arbetet var vidare inte alltid realistiskt grundad hos dem som ställde krav på underrättelseavdelningens medverkan.

I de av överbefälhavaren utfärdade allmänna anvisningarna för den militära underrättelsetjänsten har fastslagits att underrättelsetjänsten bl. a. skall skapa underlag för beslut rörande försvarsmaktens utveckling på lång sikt, dvs. i ett perspektiv på 15–20 år. Kraven på bl. a. försvarsstabens underrättelseavdelnings medverkan i långsiktsplaneringen är alltså förankrade i överbefälhavarens bedömning. Utredningen vill emellertid framhålla att underrättelsetjänstens huvuduppgift i vårt land måste vara att fungera som

förvarnare i olika konfliktsituationer så att landet inte utsätts för ett överraskande militärt angrepp. Detta kräver att även bearbetningssidan fortlöpande följer aktuella förhållanden i omvärlden, framför allt i närområdet men även i mera avlägsna trakter där utvecklingen kan komma att påverka situationen i närområdet. Härutöver har underrättelsetjänsten, som har framhållits i det föregående (avsnitten 4.3.2 och 8.3), en viktig funktion i krigsplanläggningen.

Vad gäller långsiktsplaneringen torde det i första hand ankomma på andra grenar av försvarsmakten än underrättelsetjänsten att ta fram bedömningsunderlaget. Detta hindrar inte att viktigt kompletterande material kan erhållas genom underrättelsetjänst i vedertagen bemärkelse. Vid tillfällen när resurserna är otillräckliga framstår det dock som nödvändigt att förvarningsfunktionen – som ingår i vad som brukar kallas den operativa underrättelsetjänsten – prioriteras och att detta får gå ut över berörda enheters medverkan i långsiktsplaneringen.

Enligt utredningens bedömning bör det vara möjligt att klargöra vad som i detta sammanhang kan betecknas som underrättelsetjänst och vad som är framtidsstudier och forskning. Härigenom torde kunna undvikas att underrättelseorganen åläggs arbetsuppgifter som ligger utanför deras vanliga arbetsområde.

11 Inhämtning av underrättelser

11.1 Allmänt om medel och metoder

Utredningen har i flera sammanhang betonat värdet av det öppna underrättelsematerialet och vill även för framtiden förorda att detta i största möjliga utsträckning utnyttjas i verksamheten. Som har framhållits i det föregående (avsnitt 10.3) är det dock nödvändigt att söka utforska även sådana förhållanden som andra länder strävar efter att hålla hemliga. En viktig fråga för utredningen har varit att försöka precisera de medel och metoder som kan anses tillbörliga vid inhämtningen av sådana underrättelser.

Signalspaningen spelar för vårt lands vidkommande en viktig roll vid kartläggningen av främst den militära aktiviteten i vårt närområde. Av Ekmans undersökning kan utläsas att försvarets radioanstalt har haft avgörande betydelse för underrättelsetjänsten under de olika kriser som undersökningen behandlar. En av de stora fördelarna med signalspaningen i sådana situationer är att verksamheten utomlands kan fortlöpande följas och bedömas inom landet utan den tidsförlust som andra former av inhämtning ger.

Efter hand som datatekniken har börjat användas vid konstruktion av kryptosystem har det blivit svårare för andra än behöriga mottagare att tillägna sig innehållet i meddelanden som överbringas på elektronisk väg. Detta hindrar inte att viktig information ändå kan inhämtas genom signalspaning. Av kostnads- och effektivitetsskäl kan inte alla länder ännu på lång tid helt gå över till ett datoriserat krypterings- och dekrypteringsförfarande. Det kommer vidare under överskådlig tid att vara möjligt att genom pejling bestämma radiosändares position och därmed också fastställa var militära förband är förlagda, hur de förflyttas osv. Den tekniska analys av elektroniska signaler, varigenom anläggningars användningsområde, kapacitet m. m. klargörs, sker också helt oberoende av möjligheterna att forcera krypterade meddelanden.

Signalspaning kan oftast bedrivas utan att andra länders territorium behöver utnyttjas eller att andra konspirativa metoder måste tillgripas. Riskerna för att verksamheten skall framkalla utrikespolitiska förvecklingar eller medföra sådana risker för enskilda människor som andra former av underrättelseinhämtning kan innebära är därför jämförelsevis små. Med hänsyn till det anförda anser utredningen att en fortsatt stark satsning på den verk-

samhet som bedrivs vid försvarets radioanstalt bör ske inom ramen för den militära underrättelsetjänstens totala resurstilldelning.

Inhämtning med andra särskilda medel än signalspaning – dvs. genom utfrågning av invandrare och resenärer samt agentverksamhet och samverkan med främmande underrättelseorganisationer – måste enligt utredningens bedömning få förekomma under förutsättning att den bedrivs i godtagbara former. Vad som kan sägas vara godtagbara former måste bedömas från fall till fall. Därvid måste tas hänsyn till samtliga inverkande omständigheter, t. ex. försvarets behov av underrättelserna, den utrikespolitiska situationen och riskförhållandena. Vad som är otillbörligt i fred kan i ett kritiskt läge eller i krig vara försvarligt eller nödvändigt.

En grundregel skall dock enligt utredningens mening vara att all medverkan i sådan underrättelseinhämtning som det här är fråga om liksom hittills måste vara frivillig. De personer som kan komma i fråga för uppdrag inom underrättelsetjänsten skall, så långt det kan överblickas i förväg, upplysas om vad deras samarbete med underrättelsetjänsten kan innebära för dem i form av risker m. m.

Inhämtning av det slag som här avses innebär med nödvändighet att personer knyts till organisationen som mer eller mindre tillfälliga, utomstående medhjälpare. De kan således inte betraktas som anställda inom underrättelseväsendet med vad det innebär i form av ansvar m. m. JO har i sitt beslut med anledning av utredningen om IB-affären framhållit att det från rättssäkerhetssynpunkt är en fara med alltför självständiga agenter som får arbeta utan tillräcklig styrning från underrättelseorganisationens sida. Han har även – med anledning av ett visst fall – uttalat stora betänkligheter mot att IB har lämnat över uppgifter som har inhämtats i verksamheten till en privatperson, varigenom byrån har förlorat kontroll och rådighet över uppgifterna. JO har antagit att denna fråga är föremål för underrättelseutredningens uppmärksamhet och därför inte gått närmare in på problemet.

De spörsmål JO här tar upp är angelägna. Utredningen vill i fråga om styrningen av agenter och andra utomstående medarbetare stryka under att, vid sidan av de synpunkter som JO har anfört, en förnuftig resursanvändning kräver att medarbetare får preciserade uppdrag och att de inte utan organisationens godkännande vidtar åtgärder som ligger utanför uppdraget.

Den andra av JO berörda frågan har avseende på den s. k. briefing – dvs. den nödvändiga bakgrundsinformation – som praktiskt taget varje medarbetare måste få innan han kan utföra ett uppdrag. Det torde ofta vara ofrånkomligt att hemliga uppgifter ingår i en sådan briefing. Medarbetarens behov av uppgifterna och de tänkbara konsekvenserna av att dessa lämnas ut till honom måste noggrant vägas mot varandra beträffande varje särskilt uppdrag. Det är inte förenligt med gällande sekretessbestämmelser att utan särskild prövning förse personer utanför organisationen med hemliga uppgifter. Ett ofrånkomligt krav är vidare att den som får del av en hemlig uppgift upplyses om sin skyldighet att hindra att uppgiften förs vidare eller används på ett sätt som inte är avsett.

En särskild fråga är vilka metoder som medarbetare av olika slag får

använda sig av vid underrättelseinhämtningen. JO har beträffande denna fråga anfört att det framstår som naturligt att göra skillnad mellan å ena sidan verksamhet som organisationen utövar utom landets gränser och mot utländska medborgare inom landet och å den andra verksamhet som riktar sig mot svenska medborgare inom landets gränser. Utredningen har tidigare (avsnitt 10.2) diskuterat gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Utredningen har därvid inte funnit någon naturlig gräns av det slag som JO syftar på.

Det kan konstateras att det inte finns några särskilda lagbestämmelser som reglerar den svenska underrättelsetjänstens verksamhet. Underrättelsetjänstens personal liksom andra anställda i offentlig verksamhet skall i sitt arbete följa svensk lag och bestämmelser i form av instruktioner och anvisningar m. m. Bestämmelser som ger underrättelsetjänstens personal befogenhet att använda tvångsmedel liknande dem som polisen har tillgång till finns inte. Underrättelseorganen har alltså inte någon motsvarighet till polisens befogenhet att under vissa bestämda förutsättningar avlyssna telefoner och företa husrannsakan, beslagta egendom – exempelvis brev och telegram – eller beröva människor friheten. De får begå eljest kriminaliserade handlingar bara om det finns en grund för brottslighetens uteslutande, främst nöd- eller nödvärnsrätt.

Utredningen har övervägt om det är påkallat med en särskild lagstiftning som gör det möjligt för personer knutna till underrättelsetjänsten att använda sig av metoder som innebär kränkningar av gällande lag (t. ex. telefonavlyssning och vissa former av elektronisk avlyssning, s. k. buggning) utan att nöd- eller nödvärnssituationer föreligger. I Förbundsrepubliken Tyskland får t. ex. säkerhetsorganisationen Bundesamt für Verfassungsschutz enligt sin instruktion använda "underrättelsemässiga medel" vid inhämtningen av säkerhetsunderrättelser. Utredningen har dock avvisat tanken på en sådan lagstiftning. Det är alltför vanskligt att med tillräcklig noggrannhet slå fast vilka särskilda befogenheter som skulle tillkomma underrättelsetjänstens medarbetare. Ett ännu viktigare skäl är emellertid att en demokratisk stat bör vara ytterst återhållsam med att ge statsorgan rätt att företa handlingar som kränker människors integritet. Utredningen har inte funnit att underrättelsetjänstens behov av att – utöver det utrymme som nu gällande lagstiftning medger – kunna handla efter vad som bedöms vara situationens krav är så starkt att några ökade befogenheter är motiverade under normala fredsförhållanden.

Utredningen har övervägt om det inte av etiska och andra skäl behövs regler som inom ramen för gällande föreskrifter och anvisningar inskränker underrättelseorganens – främst de inhämtande enheternas – handlingsfrihet. JO har i sitt beslut med anledning av IB-affären uttalat betänkligheter mot att underrättelser inhämtats genom infiltration i politiska och andra sammanslutningar, som inte är olagliga. Enligt JO:s bedömning föreligger här en kränkning av den föreningsfrihet som är tillförsäkrad svenska medborgare.

Inhämtning av underrättelser måste bedrivas med stor variationsrikedom för att verksamheten skall bli meningsfylld. Beträffande infiltration i politiska och andra sammanslutningar delar emellertid utredningen JO:s uppfattning att det utgör en kränkning av grundläggande förutsättningar för ett demokratiskt samhälle. Under fredstid skall underrättelsetjänsten alltså inte

tillåtas att använda sig av infiltration. I övrigt är det givetvis inte möjligt att för varje tänkbar situation formulera inskränkande regler. I stället förordar utredningen i det följande (kap. 14) att principiella överväganden i dessa frågor får göras i samarbete mellan underrättelsetjänstens ledning och företrädare för det allmänna. Utredningen utgår från att det blir den ansvariga ledningens omdöme, som härutöver får utgöra garanti för att verksamheten hålls inom godtagbara gränser.

11.2 Utnyttjande av inhemskt hemligt material

Underrättelseorganen kan behöva få del av handlingar som har upprättats på annat håll i det egna landets statsförvaltning. Handlingar som inte är sekretessbelagda får underrättelseväsendet tillgång till i samma omfattning som medborgare i allmänhet. Beträffande handlingar som enligt sekretesslagens bestämmelser inte får lämnas ut är situationen en annan. Frågan behandlas i offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs betänkande Lag om allmänna handlingar (SOU 1975:22 s. 115 ff.). Kommittén anger att den vägledande principen f. n. är att den myndighet som ansvarar för handlingen alltid skall kontrollera att informationen behövs för den andra myndighetens verksamhet. Om handlingar lämnas ut utan skäl, kan det medföra ansvar för brott mot tystnadsplikt. Även om den andra myndigheten behöver uppgiften kan omständigheterna enligt kommittén leda till bedömningen att sekretessintresset väger tyngre. Avvägningen bör göras från fall till fall och inte rörande hela grupper av ärenden. Kommittén föreslår att utlämnandet av handlingar myndigheter emellan regleras i lag i överensstämmelse med hittills gällande principer. Utredningen anser att dessa vägledande principer också bör omfatta IB:s rätt att få del av hemliga handlingar, t. ex. personakter upprättade och förvarade vid statens invandrarverk.

11.3 Samverkan med främmande underrättelseorganisationer, s. k. liaison

I jämförelse med förhållandena i flera andra länder är vår underrättelseorganisation liten. Vissa utländska underrättelseorganisationer har dessutom tillgång till sådan teknisk utrustning i form av spaningssatelliter, datorer m. m. att deras möjligheter till både inhämtning av underrättelser och avancerad bearbetning är överlägsna våra. Ibland kan ett land också genom sitt geografiska läge vara mer gynnat från underrättelsesynpunkt än Sverige.

Genom att samarbeta med andra länder på underrättelseområdet har vårt land kunnat få del av information som kräver sådana särskilda resurser m. m. som vi saknar. Överbefälhavaren samt IB-anställda som har representerat vårt underrättelseväsen i detta sammanhang har informerat utredningen om vilka länder vi har samverkat med och vilka principer som har gällt för samarbetet. På gundval av vad som därvid och i övrigt har kommit fram om samarbetet har utredningen kommit till den uppfattningen att det är övervägande till gagn för landet att delta i detta.

Samarbetet med utländska underrättelseorganisationer inrymmer emel-

lertid åtskilliga vanskliga moment. Utredningen anser det påkallat att närmare belysa några aspekter av verksamheten.

S. k. liaison innebär inte bara en samverkan mellan två eller flera underrättelseorganisationer där dessa företräds av ett fåtal personer med förtroende för varandra även på personlig basis. Det förekommer dessutom ett flöde av informationer mellan representanter för andra delar av de berörda ländernas försvarsmakter. Detta förhållande kan göra det svårt att överblicka vilka underrättelser som har strömmat ut från det egna landet och vilka bedömningar som kan göras på grundval av det samlade materialet. Detta kan utnyttjas av en samarbetspartner till att systematiskt samla in underrättelser långt utöver vad det egna landet har åsyftat med samarbetet. Det är därför mycket viktigt att försvarsmaktens samtliga kontakter med främmande makter samordnas.

En viktig fråga är vilket material m. m. som vi själva bör bidra med i det internationella samarbetet. I konstitutionsutskottets tidigare (avsnitt 2.3.5) behandlade betänkande redovisas som ledande principer för utbytet av information att tredje makt inte får skadas, att uppgifter av hemlig natur om det svenska försvaret inte får lämnas ut och att utbytet uteslutande skall ske i syfte att tjäna det svenska försvaret. Utredningen anser att dessa principer bör vara vägledande även för den framtida verksamheten. Utredningen är dock medveten om att det ofta är ofrånkomligt att utbytesverksamheten går ut över tredje makt, vars förhållanden blottas i utbytesmaterialet.

JO berör i sitt beslut med anledning av IB-affären särskilt frågan i vad mån den militära underrättelsetjänsten får lämna ut personuppgifter inom ramen för samarbetet med utländska organisationer. JO lämnar utan erinran ett fall där den utredning som han har företagit inte visar annat än att IB har tillhandagått ett annat land med identifikationsuppgifter eller liknande om en svensk medborgare i samband med en operation som berörde svenska säkerhetsintressen.

Utredningen har funnit att det endast är i ett fåtal fall som denna problematik har aktualiserats vid IB. Personuppgifter om svenska medborgare har därvid, så långt utredningen har kunnat finna, inte lämnats ut med mindre än att det har funnits ett klart svenskt säkerhetsintresse. Det bör påpekas att uppgifter ibland har lämnats ut för att bistå den person som uppgifterna har avsett i en situation när han har misstänkts för illegal verksamhet av utländska säkerhetsorgan.

Utredningens uppfattning är att uppgifter om svenska medborgare och utländska medborgare bosatta här i landet inte bör få lämnas till främmande underrättelseorganisationer utan prövning i varje särskilt fall. Uppgifter får lämnas ut bara när svenska säkerhetsintressen är berörda. En prövning skall göras av IB:s ledning – om det behövs i samråd med juridisk expertis.

En riktpunkt för bedömningen bör vidare vara att samverkan inom underrättelsetjänsten inte får utnyttjas för att ge främmande makt tillgång till uppgifter som man är förhindrad att få genom internationell samverkan på polisens och det övriga rättsväsendets område.

I det följande (kap. 14) återkommer utredningen till frågan om önskvärda åtgärder för att ytterligare förbättra garantierna för att obehörigt material inte utlämnas till annan underrättelseorganisation.

12 Bearbetning och delgivning av underrättelser

12.1 Bearbetning

Utredningen har ingående studerat bearbetningen av underrättelser. Denna del av underrättelsetjänsten tenderar i populärt hållna framställningar att ställas i skuggan av inhämtningen. Vid bearbetningen gör sig kraven på planläggning och personligt kunnande starkt gällande. Brister i dessa avseenden kan få allvarliga följder.

Flödet av framför allt öppen information har ökat i sådan grad att det underrättelsematerial som kräver bearbetning har blivit mycket svåröverskådligt. Samtidigt måste svårigheterna att göra bedömningar sägas ha ökat genom att det utrikespolitiska skeendet blivit alltmer komplicerat. Utvecklingen i länder och områden som ligger långt från Sverige har t. ex. kommit att få ökad betydelse även för vårt vidkommande. Beträffande de senaste åren kan erinras om att inte bara situationen i Mellersta Östern utan också förhållandena i Sydostasien har krävt bevakning från svensk sida. Den vapentekniska utvecklingen har vidare inneburit ökade anspråk på fackkunnande hos bearbetarna. Nödvändigheten av goda språkkunskaper har även blivit alltmer uppenbar. Den personal inom det svenska underrättelseväsendet som bearbetar underrättelser ställs därför inför allt svårare problem.

Hur har man då vid de bearbetande enheterna inom vårt underrättelseväsen, framför allt vid försvarsstabens underrättelseavdelning, lyckats möta den förändrade situationen? Utredningen finner det uppenbart att försvarsstabens underrättelseavdelning och försvarsgrensstabernas underrättelseenheter inte i önskvärd utsträckning kan fullgöra de många arbetsuppgifter som har ålagts dem. En väsentlig brist är att sammanställningen i handboksform av aktuella grundläggande underrättelser om främmande makters stridskrafter och andra förhållanden har blivit eftersatt. Detta har medfört att det för viktiga områden inte är praktiskt möjligt att tillräckligt snabbt och överskådligt ta del av befintliga underrättelser. En annan brist som har påtalats är att underrättelser av t. ex. handelspolitisk eller ekonomisk art, vilka är nödvändiga som utgångsvärden för militära eller militärpolitiska bedömningar, inte har kunnat ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Detta har varit till men för bearbetningsprocessen i övrigt. Att bearbetningen av underrättelser inte är tillfredsställande har, enligt vad utredningen funnit, främst berott på att personalen har varit för fåtalig.

Det är utredningens uppfattning att förhållandena till viss del skulle kunna förbättras med en annan organisation av underrättelseväsendet och med en mera ändamålsenlig utbildning av personal i underrättelsebefattningar. Dessa frågor kommer dock att behandlas generellt för hela underrättelsetjänsten i senare avsnitt. Utredningen vill i detta kapitel beröra ett par andra synpunkter som utredningsarbetet har föranlett.

12.1.1 *Behovet av utvärdering*

De bristande resurserna har för försvarsstabens underrättelseavdelning medfört att verksamheten inte har kunnat utvärderas i någon större omfattning. På grundval av de iakttagelser som utredningen har gjort framstår det som sannolikt att en återkommande, genomgripande utvärdering skulle kunna ge underlag för en bättre användning av tillgängliga resurser. Särskilt i fråga om produktionen av periodiska översikter vid försvarsstabens underrättelseavdelning behövs en fortlöpande översyn av den egna verksamheten.

12.1.2 *Användningen av datorer*

Redan nu används datorer i viss utsträckning vid bearbetningen av underrättelser vid försvarsstabens underrättelseavdelning. En ökad effektivitet vid bearbetningen torde kunna åstadkommas om datatekniken tas i anspråk ännu mer vid registrering, lagring och övrig behandling av underrättelsematerialet. Användningen av datorer vid informationsbehandlingen inom försvarsmakten undersöks f. n. och underrättelsetjänsten ägnas därvid särskild uppmärksamhet av en arbetsgrupp (LEOUND) inom detta projekt. Det är för tidigt att säga vad de pågående undersökningarna kan leda till för underrättelsetjänstens del. Redan mängden material som bearbetningspersonalen kan förväntas få att hantera i framtiden torde dock kräva ett omfattande maskinellt stöd i någon form om säkerheten i arbetet skall kunna bibehållas. Särskilt för förvarningsfunktionen är det maskinella stödet av stor vikt. Utredningen vill i anslutning till riksdagens uttalande att möjligheterna till ökad användning av tekniska hjälpmedel i underrättelsetjänsten bör studeras (FöU 1973:25 s. 27) framhålla att det är angeläget att de pågående undersökningarna av datafrågan slutförs.

12.2 Delgivning

Beträffande delgivningen av underrättelser tar utredningen endast upp frågan om vilka som skall ha del av det material som IB har inhämtat. Enligt vad utredningen har funnit delges den övervägande delen av materialet försvarsstabens underrättelseavdelning. En mindre del lämnas från IB till försvarsstabens säkerhetsavdelning. Material som har ett sådant innehåll att det bör komma till den polisiära säkerhetstjänstens kännedom lämnas direkt till rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Några rapporter är sådana att delgivning sker med två organ eller alla tre av dem.

Ett begränsat material – det har talats om några få rapporter om året – delges överbefälhavaren eller chefen för försvarsstaben direkt. Underrät-

telserna i fråga går således förbi både underrättelse- och säkerhetsavdelningen i försvarsstaben. Som motivering har angetts att materialet i sådana fall varit av så känslig natur att man har ansett att det inte borde komma till övrig stabspersonals kännedom. För något fall har också åberopats tidsskäl. Man har t. ex. bedömt att överbefälhavaren personligen omedelbart har behov av informationen.

En mycket viktig regel i underrättelsetjänst är att bearbetningen skall ske på grundval av ett så fullständigt material som möjligt. Alla inhämtade underrättelser bör därför snarast lämnas till det centrala bearbetningsorganet. Om denna regel inte iakttas, riskerar man att bearbetningen av övrigt material utmynnar i en felaktig bedömning eller att viktiga händelser förbises. En annan och lika allvarlig risk är att befattningshavare i t. ex. operationsledningen kan av enstaka obearbetade underrättelser, som delges dem direkt, föranledas till felaktiga slutsatser.

Utredningen anser därför att allt material av betydelse som inhämtas inom det militära underrättelseväsendet skall delges den enhet som enligt gällande arbetsfördelning skall bearbeta material inom sakområdet.

Om det av tidsskäl är nödvändigt att lämna en underrättelse direkt till exempelvis en befattningshavare i operationsledningen bör underrättelsen samtidigt delges bearbetningsorganet.

Säkerhetsskyddet i en underrättelseorganisation torde normalt kunna förutsättas vara så väl utformat att det inte finns anledning att av säkerhetsmässiga skäl göra avsteg från vanliga delgivningsrutiner. Det kan givetvis förekomma situationer när spridningen av en uppgift måste begränsas till en mycket liten krets. Under alla omständigheter måste dock den chef som närmast under överbefälhavaren ansvarar för underrättelsetjänsten få del av sådana uppgifter.

13 Den militära underrättelsetjänstens organisation

13.1 Inledning

Bedömningarna i det föregående har föranlett utredningen att granska underrättelsetjänstens organisation och pröva om en förändring av denna kan antas medföra några fördelar.

De framtida uppgifterna för de centrala staberna – dvs. försvarsstaben och försvarsgrensstaberna – utreds f. n. av försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74). Enligt sina direktiv skall ledningsutredningen bl. a. pröva och belysa olika alternativ för den program- och produktionsmässiga ledningen av det militära försvaret, från en fullständig samordning till en uppdelning som liknar dagens förhållanden. Det är således osäkert vilken ansvarsfördelning som i framtiden kommer att gälla för överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. I denna situation anser underrättelseutredningen att den inte bör lämna ett organisationsförslag som är utformat för att ligga till grund för en omedelbar och isolerad omorganisation av berörda stabers underrättelseenheter. Det synes lämpligare att underrättelseutredningens förslag, som redovisas i det följande, beaktas av ledningsutredningen under arbetet på en total översyn av försvarsmaktens högsta ledningsorgan.

13.2 Underrättelsetjänstens ledning

Överbefälhavaren skall enligt sin instruktion leda underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. I det dagliga arbetet har han naturligtvis – liksom i fråga om övriga funktioner – begränsad möjlighet att personligen utöva ledningen. Som har nämnts i det föregående (avsnitt 5.1) har följaktligen beslutanderätten i vissa frågor om underrättelsetjänsten delegerats till chefen för försvarsstaben och chefen för sektion 2 i staben.

Enligt den ordning som tillämpas vid försvarsstaben utövas den formella ledningen av det militära underrättelseväsendet i huvudsak av chefen för sektion 2. Denne är vanligen en regementsofficer med överstes av första graden (motsvarande) tjänsteställning. Med hänsyn till de uppgifter som i övrigt vilar på överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben framstår detta som en riktig ordning inom den nuvarande försvarsstabsorganisationens ram.

Vid en jämförelse med förhållandena i andra länder kan emellertid konstateras att den formella ledningen under överbefälhavaren av den militära underrättelsetjänsten i vårt land är placerad på en låg invå inom stabsorganisationen. Utomlands är ofta operationsledning och underrättelseledning sidoställda med varandra och på det hela taget lika stora. Chef för den operationsledning som ingår i försvarsstaben är f. n. en generalmajor. Var och en av operationsledningens tre enheter (operationsledning 1, 2 och 3) förestås av en regementsofficer med överstes (motsvarande) grad. Ledningen av underrättelsetjänsten – underrättelseledningen – i försvarsstaben har i jämförelse härmed en överste som sektionschef och en regementsofficer med överstelöjtnants tjänsteställning som chef för underrättelseavdelningen. I sammanhanget måste också beaktas att sektion 2 utom underrättelseavdelningen inrymmer en säkerhetsavdelning och en attachéavdelning. Underrättelseavdelningen innehåller huvudsakligen enheter för bearbetning av underrättelser.

Också från en annan utgångspunkt framstår det som tveksamt om ledningen och samordningen av det förhållandevis omfattande militära underrättelseväsendet bör handhas på en så jämförelsevis låg nivå inom försvarsstaben. Ett sådant förhållande torde i alltför stor utsträckning föranleda att överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben personligen måste delta i handläggningen av förekommande ärenden. Underrättelsetjänstens auktoritet i förhållande till andra verksamhetsgrenar torde också påverkas av nivåförhållandena.

Nivåförhållandena återspeglar i viss mån den vikt man tillmäter den verksamhet som det gäller. För underrättelsetjänsten har bl. a. sådana förhållanden inneburit att andra verksamhetsgrenar – t. ex. operationsledning – har framstått som betydelsefullare och därför i högre grad dragit till sig dugliga militärer. I detta ligger en risk att kvaliteten på underrättelsearbetet inte kan hållas på önskvärd nivå. Enligt utredningens uppfattning förmår den militära underrättelsetjänsten i vårt land f. n. inte locka till sig och behålla kvalificerad militär personal i tillräcklig omfattning.

Med hänsyn till det militära befordringssystemet får underrättelseledningens nuvarande organisatoriska nivå också till följd att personer i chefsbefattningar byts ganska ofta. Detta är till men för kontinuiteten i arbetet. En låg formell ställning för en chef har givetvis återverkningar på tjänsteställningen för underlydande anställda. Det är högst antagligt att även sådana omständigheter har betydelse för rekryteringen av personal till verksamheten.

Utredningen anser att dessa nackdelar är så väsentliga att underrättelseledningens formella nivå bör höjas. Utredningens förslag är att sektionschefens underrättelseuppgifter förs över till en ny befattning i försvarsstaben på samma nivå som chefen för operationsledningen. Den nya befattning som föreslås benämns i fortsättningen *underrättelsechef*.

De allvarligaste bristerna i den nuvarande ledningsfunktionen – otillräcklig utvärdering och obestämd inriktning av vissa inhämtande enheter – kan emellertid inte hänföras endast till frågan om ledningens formella nivå i stabsorganisationen. Av större betydelse är enligt utredningens bedömning att de sammanlagda resurserna för central ledning av underrättelsetjänsten är små i förhållande till verksamhetens totala omfattning. De är dessutom

splittrade på ett mindre ändamålsenligt sätt mellan chefen för sektion 2 i försvarsstaben och chefen för stabens underrättelseavdelning. Splittringen av ledningsfunktionen mellan sektionschef och avdelningschef har medfört en viss oklarhet vad gäller gränserna för deras resp. ansvarsområden. Om en nyinrättad befattning som underrättelsechef i försvarsstaben skall få någon effekt är det nödvändigt att tillgängliga organ för beredning av ledningsfrågor förs samman och förstärks. Det framstår därvid som mest naturligt och ändamålsenligt att ett sådant beredningsorgan knyts direkt till underrättelsechefen.

Utredningens överväganden innebär således att en befattning som underrättelsechef bör inrättas i försvarsstaben på samma nivå som chefen för operationsledningen och att nuvarande beredningsorgan – dvs. främst den centraldetalj som ingår i försvarsstabens underrättelseavdelning – knyts direkt till underrättelsechefen och förstärks. Konsekvensen av dessa förslag blir att återstoden av underrättelseavdelningen praktiskt taget enbart får ansvar för bearbetning av underrättelser medan underrättelsechefen får den övergripande ledningsfunktionen. Denne får således under överbefälhavaren ansvaret bl. a. för att försvarsmaktens underrättelsebehov klarläggs, att källorna inriktas på ett meningsfullt sätt samt att verksamheten så långt det är möjligt fortlöpande utvärderas. I avsnittet om samverkan med främmande underrättelseorganisationer har utredningen pekat på att försvarsmaktens samtliga kontakter med företrädare för främmande makter behöver samordnas. Denna uppgift bör lämpligen under överbefälhavaren läggas på underrättelsechefen. Underrättelsechefen bör vidare ansvara för utbildningen av underrättelsepersonal.

13.3 De centrala bearbetningsresurserna

Utredningen har övervägt om något står att vinna genom att tillgängliga resurser för bearbetning av underrättelser förs samman till försvarsstaben. Denna fråga har nyligen behandlats av utredningen om den militära underrättelsetjänsten, UMU 70.

Med nuvarande arbetsuppgifter, som innebär att ansvaret för bl. a. mobilisering, utbildning, taktik, organisation och utrustning ligger hos resp. försvarsgrenschef, är det utan vidare klart att försvarsgrenscheferna har ett omfattande behov av underrättelser. Från deras utgångspunkter behövs resurser för att bearbeta underrättelser i försvarsgrensstaberna.

Sett ur ett större perspektiv har uppdelningen på olika s. k. huvudunderrättelsemyndigheter dock inneburit en splittring av resurserna på fyra enheter. I praktiken har det varit små möjligheter att i särskilda situationer omfördela personal för att tillfälligtvis öka bearbetningskapaciteten på något område. Dubbelarbete har också förekommit genom att t. ex. samma underrättelse har bearbetats både vid försvarsstabens underrättelseavdelnings marindetalj och marinstabens underrättelsedetalj.

Om de centrala stabernas samlade resurser för bearbetning av underrättelser fördes samman till en instans – naturligen försvarsstaben – skulle man enligt utredningens mening inte bara öka personalens rörlighet och minska dubbelarbetet. En sådan flexibilitet är särskilt värdefull i krissitua-

tioner och vid övergången till krigsorganisation. Man skulle genom en sådan sammanslagning också samla kunnandet om bearbetningsprocessen och om främmande makter till ett organ. Detta kommer att underlätta personalutbildningen. Befordringsutsikterna kan även förväntas bli bättre i en större organisation. Sådana omständigheter får sannolikt en positiv inverkan på personalrekryteringen.

En nackdel med att bearbetningsresurserna slås samman är att försvarsgrenscheferna blir hänvisade till att tillgodose sitt underrättelsebehov genom försvarsstaben. I någon mån uppvägs denna nackdel av att försvarsgrenscheferna kan få särskilda och mera omfattande underrättelsebehov bättre tillgodosedda av en centraliserad bearbetningsenhet.

Utredningen har efter en samlad bedömning kommit till den uppfattningen att fördelarna med en centraliserad organisation överväger. Utredningen föreslår därför att försvarsstabens och försvarsgrensstabernas bearbetningsresurser förs samman i försvarsstaben. Huruvida användningen hos försvarsgrenscheferna av det från försvarsstabens bearbetningsenhet erhållna underrättelsematerialet kräver mera direkt tillgång till underrättelsepersonal är svårt att nu bedöma. Om ett sådant behov skulle visa sig föreligga bör försvarsgrensstaberna få behålla vissa resurser för ändamålet.

Det nu redovisade förslaget bygger på den nuvarande ansvarsfördelningen mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Som har framhållits inledningsvis i detta kapitel kan försvarsmaktens ledningsutrednings arbete leda till förskjutningar i denna ansvarsfördelning. Sådana förändringar kan givetvis också komma att påverka underrättelsetjänsten, t. ex. bearbetningsorganens organisation.

Utredningen har inte funnit anledning att lägga fram förslag till detaljorganisation av den centrala bearbetningsenheten. Detta bör lämpligen göras av överbefälhavaren sedan organisationen i stort har fastställts. Utredningen vill emellertid peka på att det kan finnas skäl som talar för att enheten inte som hittills bör delas in uteslutande efter sakområden utan i stället åtminstone delvis i geografiska områden. De detaljer som i dag försvarsgrensvis bearbetar underrättelser om främmande stridskrafter skulle med denna lösning i framtiden få geografiska ansvarsområden som vart och ett omfattade alla försvarsgrenar. En detalj skulle sålunda kunna få till uppgift att bearbeta samtliga underrättelser om NATO-ländernas stridskrafter, en annan Warszawapaktsländernas osv. Vid sidan av dessa geografiskt inriktade detaljer måste sannolikt finnas enheter för bearbetning av specialfrågor som ekonomi och politik, telekrigföring, handelsfartyg, kommunikationer och underhåll m. m. Det förefaller utredningen som om en sådan uppdelning av arbetsuppgifterna – som också tycks vara vanlig utomlands – bättre svarar mot avnämarnas behov.

13.4 IB:s organisatoriska anknytning

Flera skäl har åberopats för IB:s organisatoriska placering utanför försvarsstabsorganisationen direkt under överbefälhavaren. Det har bl. a. anförts att den omedelbara anknytningen till överbefälhavaren är en förutsättning för samarbetet med utländska underrättelseorganisationer. Det har även

sagts att kraven på säkerhetsskydd lättare kan tillgodoses med en sådan organisationsform. En annan omständighet som har åberoptats för den nuvarande organisatoriska lösningen är att denna medför att byrån inte är en statlig myndighet eller del av en sådan. Det är därför bl. a. lättare att ge personalen en särbehandling ansvarsmässigt och i lönehänseende. Det har vidare angetts att verksamheten vid byrån är av sådan art att den bör ledas direkt från högsta nivå inom försvarsmakten.

Utredningen delar uppfattningen att vissa skäl talar för att IB är direkt underställd överbefälhavaren. Utredningen vill dock hävda att byrån även med nuvarande organisatoriska anknytning måste betraktas som en del av myndigheten överbefälhavaren. Med ett sådant synsätt saknar ett par av de anförda argumenten betydelse.

Enligt utredningens uppfattning talar också flera andra omständigheter mot att den nu tillämpade ordningen bibehålls. Från formell synpunkt kan t. ex. anmärkas att IB:s nuvarande placering innebär ett avsteg från principen att beredningsarbetet vid myndigheten överbefälhavaren utförs i försvarsstaben. En viktigare synpunkt är att överbefälhavaren inte alltid har möjlighet att i tillräcklig omfattning personligen leda en verksamhet av det slag som IB utför. Vissa principiella frågor måste han givetvis själv ta ställning till så länge byrån ingår i försvarsmakten. Det är dock knappast rimligt att den löpande verksamheten vid en enhet av IB:s storlek står under överbefälhavarens direkta ledning. Utvecklingen går även i den riktningen att överbefälhavaren får allt mindre möjligheter att personligen utöva chefsskapet över IB.

I samband med behandlingen av IB-affären krävde riksdagen att den särskilda organisationen för inhämtning av underrättelser skall vara en del av vårt demokratiska samhälle (se avsnitt 2.3.4). Utredningen anser att det i ett extraordinärt organisatoriskt arrangemang av det slag som IB är en del av kan ligga en fara att verksamheten kommer att i omotiverat hög grad framstå som artskild från annan statsverksamhet. Utredningen kan inte finna annat än att man så långt möjligt bör undvika organisatoriska lösningar som kan ge upphov till sådana farhågor.

Vid en samlad bedömning av vad som kan anföras i fråga om IB:s organisatoriska placering finner utredningen övervägande skäl tala mot att byrån är knuten direkt till överbefälhavaren. Alternativen till den nuvarande ordningen anser utredningen vara i huvudsak följande.

1. IB flyttas in i försvarsstaben och får utgöra en särskild enhet inom denna.
2. IB ombildas till en självständig myndighet under regeringen.
3. IB inordnas som en del av en annan myndighet.

Om IB inordnas i försvarsstaben uppkommer bl. a. vissa säkerhetsproblem som kräver specialreglering i förhållande till vad som gäller för staben i övrigt. Däremot har utredningen svårt att finna att en sådan omläggning på något avgörande sätt inverkar på samarbetet med utländska underrättelseorganisationer.

Från bl. a. säkerhetssynpunkt är en lösning med IB som en särskild myndighet tilltalande. Kravet på allmän insyn och kontroll i inhämtningsverksamheten kan tillgodoses genom att myndighetens ledning får lekmannainslag. Det är emellertid tveksamt om denna lösning av organisationspro-

blemet är ekonomiskt rationell. Avståndet till den huvudsakliga beställaren av underrättelser – överbefälhavaren med försvarsstaben – skulle också öka. Därigenom skulle troligen styrningen av verksamheten och dess samordning med stabsarbetet i övrigt försvåras.

Det är i och för sig tänkbart att slå samman IB med flera myndigheter. Med utgångspunkt i att arbetsuppgifterna skall vara likartade är det dock i praktiken endast försvarets radioanstalt som kommer i fråga. Både IB och radioanstalten inhämtar underrättelser för militära ändamål och kompletterar varandra som källor. Det kan också tyckas att en sammanslagning av dessa enheter skulle vara till fördel för underrättelsetjänsten i stort. Vissa personal- och utbildningsfrågor skulle sannolikt kunna lösas lättare. Inhämtning av underrättelser förekommer emellertid på flera andra håll i det militära underrättelseväsendet. Med hänsyn till att hela inhämtningsverksamheten måste styras från en central instans har en isolerad samverkan mellan två underrättelseorgan endast begränsat värde.

Vid diskussion av frågor om försvarsmaktens organisation i fredstid måste alltid beaktas att man snabbt skall kunna gå över till krigsorganisation. Detta är särskilt betydelsefullt för underrättelsetjänsten som kan sägas alltid arbeta under förhållanden som liknar krigstillstånd. Utredningen finner därför att frågan om IB:s organisatoriska anknytning bör lösas med den målsättningen att skillnaderna mellan freds- och krigsorganisation skall vara så små som möjligt. I krigsorganisationen ingår huvuddelen av IB i högkvarteret. Arbetet vid byrån bedrivs i nära anslutning till försvarsstaben. Det framstår därför som naturligt att byrån även i fredsorganisationen är nära knuten till försvarsstaben. Eftersom utredningen uttalat sig mot att IB lyder direkt under överbefälhavaren återstår med den angivna utgångspunkten endast att inlemma byrån i försvarsstaben. Utredningen anser också att denna lösning av organisationsfrågan är den mest ändamålsenliga.

I försvarsstaben bör IB enligt utredningens mening underställas underrättelsechefen. Byrån blir således sidoordnad med den centrala bearbetningsenheten. Underrättelsechefen blir den under överbefälhavaren närmast ansvarige för den särskilda inhämtningsverksamheten vid IB. Det finns inte några hinder mot att redovisa honom i öppen personalförteckning. Den här föreslagna organisationsmodellen tillgodoser därför även kravet att IB-chefen i fortsättningen skall vara känd till namnet.

13.5 Särskilda frågor om verksamheten vid IB

IB reorganiseras f. n. efter de personalavgångar som föranleddes av diskussionen kring byrån under våren 1973. En provisorisk organisation har antagits i avvaktan på resultatet av underrättelseutredningens arbete.

Ett inhämtningsorgan som IB måste alltid snabbt kunna anpassas till olika situationers krav. Detaljutformningen av byrån bör därför inte låsas genom förslag av utredningen.

Hittills har arbetsordningen för IB, med bl. a. indelning och uppgifter i stort för byrån, utfärdats av chefen för IB, varefter den har godkänts av överbefälhavaren. För framtiden bör bestämmelserna för tjänsten vid IB lämpligen ingå som en särskild avdelning i försvarsstabens arbetsordning,

som enligt nu gällande ordning fastställs av chefen för försvarsstaben. Utredningen förordar dock att arbetsordningen i den del som avser IB godkänns av överbefälhavaren.

Inhämtning av underrättelser med särskilda medel inrymmer flera vanskliga moment och komplicerade frågeställningar. Dessa kräver ibland juridiskt kunnande. I organisationen har hittills inte ingått någon juristbefattning. Inte heller har man från IB:s sida haft ständig tillgång till utomstående juridisk expertis. Överbefälhavarens juridiska biträde har enligt vad utredningen erfarit inte tagits i anspråk för ändamålet. Utredningen bedömer att bristen på juridiskt kunnande har inneburit en svårighet för byråns ledning. Det är därför påkallat att byrån för framtiden får tillgång till sådan sakkunskap. Behovet är inte så omfattande att en heltidsbefattning för jurist bör inrättas. Däremot bör medel ställas till IB:s förfogande för att ge byråns ledning möjlighet att fortlöpande rådgöra med en kvalificerad och erfaren jurist om de rättsliga aspekterna på inhämtningsmetoder, användningen av hemliga handlingar, personalfrågor m. m.

Verksamheten vid IB har hittills till viss del bedrivits bakom täckföretag och andra former av s. k. cover (se avsnitt 5.3.4). Utredningen vill understryka att en tillräckligt tät sekretess kring IB kräver sådana särskilda täckanordningar. Även i framtiden skall det enligt utredningens mening vara tillåtet att dölja verksamhet, anställnings- och ägandeförhållanden o. d. bakom företagsbeteckningar, enskilda personers namn m. m. Vissa villkor måste dock gälla för täckåtgärderna. Utredningen återkommer härtill i följande avsnitt om den budgetmässiga behandlingen av IB och den ekonomiska redovisningen vid byrån.

13.6 Underrättelsetjänstens förhållande till den militära säkerhetstjänsten

I fråga om den militära säkerhetstjänsten omfattar utredningens uppdrag inte annat än säkerhetsskyddet inom underrättelsetjänsten och den del av säkerhetsunderrättelsetjänsten vars bedömningar utgör delunderlag för bedömningen av förändringar i den yttre hotbilden. Frågan om försvarsstabens säkerhetsavdelnings framtida organisatoriska ställning har därför inte behandlats av utredningen i vidare mån än att konsekvenserna totalt sett av de föreslagna organisationsförändringarna inom underrättelsetjänsten så långt möjligt har beaktats.

Utredningens förslag utesluter inte att den nyinrättade befattningen som underrättelsechef även omfattar ledningen under överbefälhavaren av försvarsmaktens säkerhetstjänst. Utredningen vill emellertid framhålla att underrättelsetjänst och säkerhetstjänst inte nödvändigtvis måste vara organisatoriskt sammanknutna. Från underrättelsetjänstens synpunkt kan en åtskillnad erbjuda vissa fördelar genom att ledningsresurserna blir mindre splittrade. Å andra sidan är behovet av säkerhetsunderrättelser som delunderlag för underrättelsetjänsten en faktor som talar för ett visst organisatoriskt samband. Frågan hör till dem som försvarsmaktens ledningsutredning har att ta ställning till.

13.7 Attachéverksamheten

Utredningen har endast översiktligt behandlat våra försvarsattachéers verksamhet. Företrädare för utredningen har tagit del av ett antal attachérapporter av underrättelsekaraktär i försvarsstabens underrättelsearkiv. Innehållet i rapporterna belyser den betydelse försvarsattachéerna har som underrättelsekällor.

Attachéerna är i administrativt avseende knutna till sektion 2 i försvarsstaben genom den attachéavdelning som ingår i sektionen. De berörs därför av utredningens förslag om förändringar av stabsorganisationen. Försvarsattachéernas organisatoriska anknytning utreds emellertid f. n. av ledningsutredningen. Underrättelseutredningen anser sig därför inte böra närmare diskutera denna fråga.

13.8 Sammanfattning

Utredningens förslag om underrättelsetjänstens framtida organisation innebär att ansvaret för den militära underrättelsetjänstens ledning och samordning närmast under överbefälhavaren läggs på en nyinrättad befattning som underrättelsechef. Denne placeras på samma nivå i försvarsstaben som den nuvarande befattningen som chef för operationsledningen. Underrättelsechefen får till sitt omedelbara förfogande ett beredningsorgan. De centrala stabernas resurser för bearbetning av underrättelser förs samman i försvarsstaben och bildar en bearbetningsenhet som lyder under underrättelsechefen. IB inordnas i försvarsstaben och underställs underrättelsechefen, som blir verksamhetens öppne chef. Utredningen överlämnar åt försvarsmaktens ledningsutredning att ta ställning till frågan om försvarsstabens säkerhetsavdelnings resp. attachéavdelnings framtida plats i organisationen.

Utredningens förslag till ny organisation av underrättelsetjänsten vid försvarsstaben framgår av fig. 13:1.

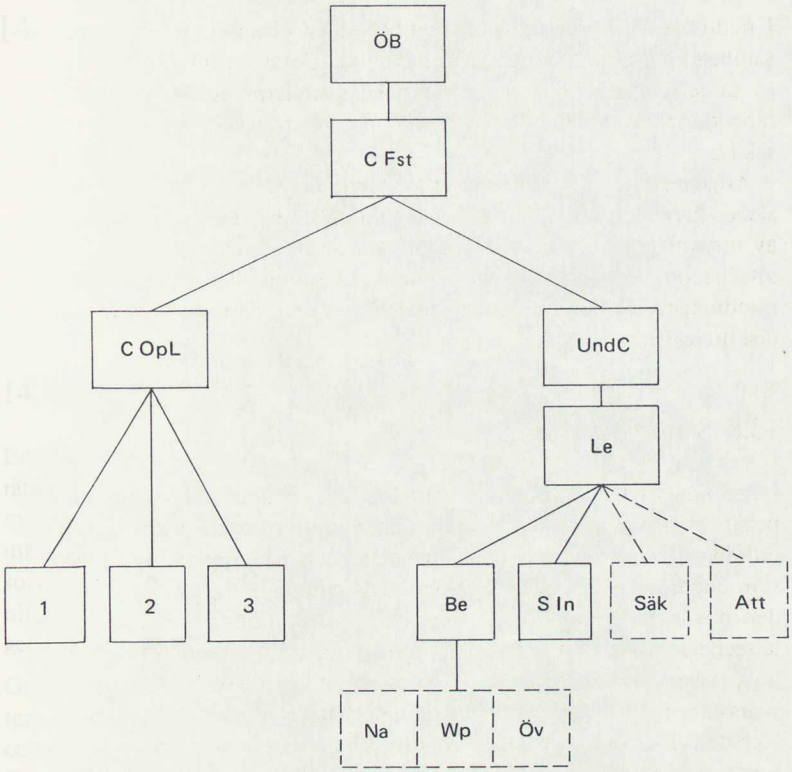

Fig 13:1 Utredningens förslag till ny organisation av underrättelsetjänsten vid försvarsstaben

Anm.: Enheter som markerats med streckade linjer ligger utanför utredningsuppdraget men behandlas i förslagen.
Operationsledningen har tagits med som jämförelse till underrättelsetjänsten.

Förkortningar

ÖB	Överbefälhavaren
C Fst	Chefen för försvarsstaben
C OpL	Chefen för operationsledningen (tillika souschef i staben)
1, 2 resp. 3	Operationsledning 1, 2 resp. 3.
UndC	Underrättelsechef
Le	Underrättelsechefens beredningsenhet
Be	Central enhet för bearbetning av underrättelser
S In	Enhet för inhämtning av underrättelser med särskilda medel (IB)
Säk	Försvarsstabens säkerhetsavdelning
Att	Försvarsstabens attachéavdelning
Na	Underenhet för bearbetning av underrättelser om NATO-länder
Wp	Underenhet för bearbetning av underrättelser om länder som är anslutna till Warszawapakten
Öv	Underenhet för bearbetning av övriga underrättelser

14 Allmän insyn och kontroll

14.1 Den nuvarande kontrollmakten

En djup sekretess är nödvändig kring stora delar av det militära underrättelseväsendet av hänsyn till landets säkerhet och förhållandet till främmande makter. Enskilda medborgare har därför små möjligheter att själva informera sig om underrättelsetjänsten och bilda sig en uppfattning i frågor som rör denna. Under sådana förhållanden är det betydelsefullt att begränsningarna i den enskilda insynen uppvägs av en effektivt verkande kontroll genom statsmakternas försorg.

Genom den senaste grundlagsreformen har den centrala beslutande makten koncentrerats till *riksdagen*. Den har möjligheter att följa regeringens och förvaltningsorganens verksamhet och konstatera att fattade beslut utförs. Detta sker i första hand genom att granska regeringens allmänna politik men också genom att övervaka regeringen i dess funktion som det högsta och ledande förvaltningsorganet. Riksdagen har vidare ett intresse av att bevaka att förvaltningsmyndigheter och förvaltningspersonal följer och effektivt arbetar för att förverkliga de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut.

En kontroll i vidaste mening av regeringens allmänna politik sker vid behandlingen i riksdagen av regeringens propositioner m. m. En särskild kontroll av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning företas härutöver enligt bestämmelser i regeringsformen av konstitutionsutskottet. Genom misstroende- och förklaringsinstituten har riksdagen fått ytterligare möjligheter till kontroll av regeringens verksamhet.

Regeringens kontroll av förvaltningsmyndigheterna utövas framför allt i samband med behandlingen av frågor om anslag till myndigheterna.

En form av allmän insyn och kontroll kan också sägas föreligga i de fall där myndigheternas ledningsorgan – t. ex. verksstyrelser – har *lekmannainslag*. Detta är förhållandet med t. ex. rikspolisstyrelsen, vars lekmannarepresentanter har särskilda uppgifter vid handläggningen av ärenden om personalkontroll (se avsnitt 6.1).

Utöver vad som nu har sagts finns för den offentliga sektorn ett antal särskilda tillsynsorgan med olika granskningsområden och befogenheter.

Genom *riksdagens ombudsmän (JO)* har riksdagen ett instrument för att kontrollera att tjänstemän och andra som utövar offentlig verksamhet i

sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden.

Motsvarande instrument för regeringens del är *justitiekanslern (JK)*.

När det gäller att kontrollera användningen av statsmedel och bedöma effektiviteten inom statsförvaltningen har riksdagen till sitt förfogande *riksdagens revisorer*. Den centrala statliga myndigheten för sådan verksamhet är *riksrevisionsverket*.

Central myndighet för rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen är *statskontoret*. Motsvarande organ för försvarsdepartementets verksamhetsområde är *försvarets rationaliseringsinstitut*.

Tillsynen över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten utövas av *datainspektionen*.

Internt inom statsmyndigheterna förekommer vidare ett kontrollförfarande som fyller en viktig funktion vid sidan av den granskning som utförs av utomstående organ.

Allmänna verksstadgan (1965:600) innehåller en allmän bestämmelse om att myndighetens chef skall se till att personalen fullgör sina åligganden med nit och noggrannhet (5 §). Vidare finns en bestämmelse om att chefen skall företa de inspektions- och andra tjänsteresor inom landet som är påkallade av myndighetens verksamhet (9 §). I tillsynsskyldigheten ligger inte bara att se till att varje tjänsteman följer givna föreskrifter. Tillsynen skall även omfatta kontroll av att myndigheten är organiserad på lämpligt sätt, att den har tillräckligt kvalificerad personal och att den har lokaler och andra tekniska förutsättningar att fullgöra sina uppgifter.

Allmänna verksstadgan tillämpas på statsmyndighet i den mån regeringen bestämmer. I praktiken gäller den för alla centrala verk och även för myndigheter som överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna.

14.2 Insynen i och kontrollen av underrättelsetjänsten i framtiden

Vårt samhälle förfogar över ett omfattande system för insyn i och kontroll av verksamhet inom den offentliga sektorn. Beträffande underrättelsetjänsten har det dock på grund av det starka säkerhetsskyddet varit svårt och i fråga om IB-verksamheten närmast omöjligt för tillsynsorganen att utföra en effektiv granskning. När det gäller sistnämnda verksamhet har det från försvarets sida hävdats att IB:s verksamhet inte har inneburit myndighetsutövning och att dess kaderpersonal inte har varit tjänstemän. Krav på diarieföring och skriftlig dokumentation av fattade beslut och vidtagna åtgärder har inte rests.

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att underlätta insynen i och kontrollen av den inhämtande verksamheten, särskilt verksamheten vid IB. En åtgärd som kan antas få en sådan verkan är en klarare utformad och skriftligt dokumenterad inriktning av de inhämtande enheterna. I det följande föreslår utredningen förändringar av den ekonomiska redovisningen och av den budgetmässiga behandlingen av anslagen till underrättelsetjänsten. Även sådana åtgärder kan väntas främja möjligheterna till insyn från kontrollorgan.

Den av utredningen föreslagna koncentrationen och förstärkningen av ledningsresurserna (avsnitt 13.2) kommer att skapa förutsättningar för en bättre intern kontroll.

Den omfattande och intensiva debatten om underrättelsetjänsten både här i landet och utomlands har utan tvivel ökat intresset hos förtroendevalda, massmedia, forskare och människor i allmänhet för frågor som rör underrättelsetjänsten. Genom den granskning som riksdagen genom försvars- och konstitutionsutskotten samt JO och JK m. fl. har utfört i samband med IB-affären har även dessa institutioners kunskap om verksamheten ökat. Både de särskilda tillsynsorganen och t. ex. nu arbetande och kommande försvarsutredningar kommer därför sannolikt att i framtiden ägna underrättelsetjänsten större och mera sakkunnig uppmärksamhet än hittills.

Utredningens samlade syn på insyns- och kontrollfrågan är att redan befintliga organ är tillräckliga för att i framtiden kontrollera att anställda följer givna anvisningar och att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt. Utredningen anser dock att det av andra skäl är nödvändigt att öka insynen i underrättelsetjänsten.

Ett sådant skäl är att den kontroll och insyn som utövas av de särskilda tillsynsorganen bara kan sättas in punktvis med anledning av anmälan eller på vederbörande organs eget initiativ i form av t. ex. inspektion. Som en följd av det starka säkerhetsskyddet kan därför delar av underrättelseväsendet komma att under långa tider bedriva sin verksamhet utan ordnad kontakt med och insyn från samhället i övrigt. För verksamheten som sådan är det till klar nackdel om den härigenom och på grund av arbetsuppgifternas art skulle komma att misstänkliggöras. Ur underrättelsepersonalens synvinkel innebär avskärmningen från samhällslivet en lika klar nackdel. Det arbete den är ålagd att utföra sker ofta i en isolering som gör det omöjligt för den att pröva sina erfarenheter och sin situation mot utomstående. Utredningens iakttagelser visar att denna isolering i förening med de misstankar som varje verksamhet av detta slag kan väcka utgör en stark påfrestning för den enskilde. Vare sig denna fråga bedöms ur arbetsmiljö- eller effektivitetssynpunkt är arbetssituationen otillfredsställande. Åtgärder som främjar kontakter mellan underrättelseväsendet och övrigt samhällsliv bör därför enligt utredningens bedömande vara till fördel med tanke både på verksamheten som sådan och på medarbetarna. En utväg, som utredningen förordar, är att särskilt utsedda förtroendemän får i uppdrag att fortlöpande stå i nära förbindelse med underrättelseväsendet.

Beträffande befogenheterna för en sådan grupp av förtroendemän måste beaktas att de som har ansvaret för försvarsmaktens operativa verksamhet, krigsplanläggning och utveckling på längre sikt också måste ha en obeskuren rätt att bestämma sitt eget underrättelsebehov. Förtroendemännen kan därför inte få rätt att besluta i frågor om underrättelseorganens målsättning och inriktning. För att förtroendemännen inte skall ta ifrån ledningen dess ansvar för verksamheten bör de enligt utredningens mening inte heller få rätt att besluta i andra frågor – t. ex. om ekonomi, organisation, arbetsformer, rekrytering och utbildning. Förtroendemännen kan och bör inte heller överta sådana arbetsuppgifter som JO och JK f. n. har. Den begränsning av JO:s och JK:s tillsyn över statsverksamheten som ett sådant övertagande leder till kan utredningen inte förorda.

Däremot bör förtroendemännen ha att fortlöpande följa och informera sig om underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. De skall också ha möjlighet att hos vederbörande myndighet eller hos regeringen föreslå de åtgärder som deras iakttagelser kan föranleda.

Utredningen anser att en sådan ökad förankring av den militära underrättelsetjänsten i samhället har ett betydande värde i sig. Existensen av en fortgående lekmannainsyn kan vidare väntas medföra ett ökat mått av självprövning hos dem som har ansvaret för underrättelsetjänsten. Förtroendemännen torde också kunna bidra med värdefulla synpunkter t. ex. i fråga om verksamhetens inriktning mot bakgrund av utrikespolitiska frågor i allmänhet. För de anställda kan det i flera situationer vara värdefullt att ha möjlighet att samtala och rådgöra med utomstående.

Utredningen har övervägt om inte de uppgifter som här kan komma i fråga skulle kunna fullgöras av en lekmannastyrelse för försvarsstaben i enlighet med riksdagens försvarsutskotts uttalande (FöU 1973:25 s. 25). Frågan om en lekmannastyrelse för försvarsstaben utreds f. n. av försvarsmaktens ledningsutredning. Ingenting kan ännu sägas om vad den pågående utredningen kan leda till i denna del. En sådan styrelse kommer emellertid – om den tillskapas – sannolikt att få ägna största uppmärksamheten åt principiella frågor om försvarsmaktens verksamhet och utveckling i stort. Endast i begränsad utsträckning kommer det att finnas utrymme för frågor som rör underrättelsetjänsten. Kravet på sekretess är vidare inte lätt att tillgodose med en verksstyrelse av detta slag. Med hänsyn härtill bör frågan om en ökad allmän insyn i underrättelsetjänsten inte lösas genom en lekmannastyrelse för försvarsstaben.

Utredningen föreslår i stället att ett särskilt organ inrättas med uppgift att fortlöpande informera sig om den militära underrättelsetjänsten samt att utgöra en instans för samråd i viktigare frågor om underrättelsetjänsten. Utredningen föreslår att det nya organet kallas *försvarets underrättelsenämnd.*

14.3 Försvarets underrättelsenämnd

14.3.1 *Arbetsuppgifter*

Underrättelsenämndens huvuduppgift skall vara att fortlöpande hålla sig underrättad om verksamheten inom det militära underrättelseväsendet. Uppgiften skall avse verksamheten på central och högre regional nivå. Detta innebär att inte bara försvarsstaben med IB, försvarsgrensstaberna, försvarets radioanstalt och militärområdesstaberna faller inom nämndens verksamhetsområde utan också de centrala förvaltningsmyndigheter m. m. som bedriver underrättelsetjänst. Det militära underrättelseväsendet överblickas naturligtvis bäst från försvarsstabens underrättelseenheter. Nämndens verksamhet kan därför väntas få sin tyngdpunkt där. Inhämtningen med särskilda medel inrymmer dock många och svåra problem och är för försvarets radioanstalts del så kostnadskrävande att nämnden har särskild anledning att uppmärksamma denna del av underrättelsetjänsten.

Vilka frågor som särskilt skall följas bör det lämpligen ankomma på nämn-

den att avgöra. Utredningen vill endast peka på att 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 är sådant som bör vara av särskilt intresse. Nämnden bör bedriva sin verksamhet mot bakgrund av målsättningen att fortgående få en uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse för vårt lands säkerhetspolitik.

För att säkerställa nämndens inflytande anser utredningen att överbefälhavaren skall ha skyldighet att i viktigare frågor, t. ex. anslagsframställningar och samverkan med främmande makts underrättelseväsen, samråda med nämnden. Med hänsyn till verksamhetens säkerhetsmässiga aspekter och kravet på snabbhet i beslutsprocessen är det enligt utredningens mening inte lämpligt att stadga ett obligatoriskt samrådsförfarande. Utredningen förutsätter emellertid att nämnden i flertalet frågor av betydelse informeras i efterhand om tiden inte har medgett samråd.

Enligt sin instruktion kan överbefälhavaren i viss utsträckning delegera beslutanderätt till befattningshavare i försvarsstaben. Om utredningens förslag om en befattning som underrättelsechef i staben genomförs kommer en del beslut att fattas av denne på eget ansvar. Underrättelsechef och övriga till vilka beslutanderätt i underrättelsefrågor har delegerats skall därför också ha skyldighet att samråda med underrättelsenämnden.

Arbetsuppgifter m. m. för nämnden bör bestämmas i instruktion som utfärdas av regeringen.

14.3.2 *Organisation m. m.*

Det är önskvärt att olika uppfattningar i samhällsfrågor blir representerade i underrättelsenämnden. Nämnden skall också vara ett lämpligt kontaktorgan mellan det militära underrättelseväsendet och det civila livet. Antalet ledamöter måste av praktiska skäl starkt begränsas, förslagsvis till fyra. En av ledamöterna bör utses till ordförande. Hos nämnden bör vidare finnas en sekreterare samt övrig biträdespersonal i mån av behov och tillgång på medel. Experter och sakkunniga bör kunna anlitas under samma förutsättningar.

Det bör ankomma på regeringen att utse ordförande och övriga ledamöter i nämnden. Sekreterare och övrig biträdespersonal bör nämnden få tillsätta själv. Ledamöterna bör utses för tre år.

14.3.3 *Arbetssätt*

I stor utsträckning måste överlämnas till nämnden att själv bestämma sina verksamhetsformer. Utredningen anser dock att minsta antalet sammanträden för år bör vara reglerat och bestämmas till fyra. Varje ledamot samt överbefälhavaren bör ha rätt att påkalla sammanträde med nämnden.

Överbefälhavaren och övriga myndigheter inom försvarsmakten bör ha skyldighet att bistå nämnden med upplysningar och annat biträde, t. ex. i form av föredragningar och förevisningar eller genom att medverka vid studiebesök. Inom ramen för sin insynsskyldighet bör nämnden givetvis

ha rätt att enligt gällande sekretessbestämmelser få del av hemliga uppgifter.

Därutöver bör nämnden regelbundet förses med en sådan statistisk redovisning av ärendeflödet inom IB att en "normalbild" av verksamheten kan urskiljas och avvikelser därifrån fastställas. En sådan statistisk redovisning har dessutom från sekretessynpunkt den fördelen att sådana avvikelser kan konstateras fortlöpande utan detaljerad insyn i sådana ärenden, som är sekretessmässigt känsliga.

En viktig uppgift för nämnden bör vara att fortlöpande redovisa för överbefälhavaren eller andra berörda chefer nämndens synpunkter på verksamheten. Om nämnden finner något förhållande otillfredsställande bör den i första hand verka för en förändring hos vederbörande myndighet. Om nämnden finner att regeringen bör ingripa i något förhållande inom underrättelseväsendet, bör nämnden ha möjlighet att göra framställning om detta till regeringen.

Utredningen anser inte att nämnden bör avge regelbundna periodiska berättelser över sin verksamhet.

14.3.4 *Särskilda frågor*

Ledamöterna i nämnden samt dess personal bör vara underkastade tystnadsplikt enligt lag. De får således inte obehörigen vidarebefordra hemlig uppgift eller eljest yppa hemligt förhållande som de fått del av under tjänstgöringen i nämnden. Detta är självklart men bör ändå fastslås i instruktionen för nämnden.

Underrättelsenämndens verksamhet bör enligt utredningens mening bedrivas endast under normala fredsförhållanden.

15 Ekonomi- och arkivfrågor m. m.

15.1 Budgetfrågor m. m.

I avsnitten 5.4 och 5.5 har utredningen redogjort för underrättelsetjänstens ställning i försvarsmaktens budget och uppskattat kostnaderna för verksamheten. Vissa kostnadsposter har därvid visat sig svåra att få fram. Som har nämnts tidigare beror detta huvudsakligen på att underrättelsetjänsten organisatoriskt inte är i samklang med systemet för anslag och primäruppdrag. Underrättelsetjänsten vid försvarsstaben, försvarsgrensstaberna och militärområdesstaberna samt den tekniska underrättelsetjänsten vid försvarets forskningsanstalt och försvarets materielverk utgör sålunda delar av resp. myndighets anslag och primäruppdrag. Bara i fråga om försvarets radioanstalt är anslag och primäruppdrag helt avsedda för underrättelsetjänst.

Kostnaderna för underrättelsetjänsten redovisas alltså inte separat inom myndigheternas anslag. Utredningen har övervägt om detta är lämpligt eller om budgeten inte i stället bör byggas upp så att ifrågavarande kostnader framgår lättare. Budgettekniskt kan detta åstadkommas bl. a. genom att skapa särskilda primäruppdrag för underrättelsetjänst inom de anslag som innehåller sådan verksamhet. Utredningen avvisar emellertid tanken att generellt särredovisa kostnaderna för underrättelsetjänsten.

I fråga om primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011) har riksdagens försvarsutskott (FöU 1974:19 s. 38–39) uttalat att man i fortsättningen liksom hittills inte bör öppet redovisa hur resurserna för primäruppdraget fördelas på delposter. Riksdagen (rskr 1974:190) har inte invänt mot utskottets uttalande. Riksdagen torde således ha godtagit att budgeten byggs upp så att kostnaderna lättare kan döljas för de delar av underrättelsetjänsten – främst IB – som har det största behovet av sekretess. Med ledning av kostnaderna kan nämligen främmande underrättelse- och säkerhetstjänster med viss säkerhet beräkna antalet anställda och andra faktorer av betydelse för bedömningen av kapacitet o. d. hos en organisation. Utredningen instämmer därför i försvarsutskottets bedömning att kostnaderna för IB inte bör redovisas öppet.

Primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011) omfattar även vissa tjänster m. m. vid försvarsstabens underrättelseavdelning. Utredningen anser inte att dessa tjänster har högre sekretessgrad än övriga tjänster vid underrättelseavdelningen. Utredningen

har inte heller kunnat finna några andra motiv för uppdelningen av underrättelseavdelningens verksamhet på två primäruppdrag. Utredningen anser därför att underrättelseavdelningen budgetmässigt bör behandlas som en enhet och att kostnaderna för avdelningen i dess helhet bör budgeteras på primäruppdraget Försvarsstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40111) under anslaget E 1. Försvarsstaben. Som har nämnts i avsnitt 5.3.4 har löner m. m. för tre anställda vid IB betalats av annan myndighet. Kostnaderna uppgår till sammanlagt 300 000 kr. för budgetåret. Även om beloppet är en liten del av de sammanlagda kostnaderna för IB, finner utredningen att förhållandet är otillfredsställande, särskilt med tanke på vad riksdagens försvarsutskott (FöU 1973:25, s. 24) anfört om hemlig budget för IB. Försvarets planerings- och budgeteringssystem förutsätter vidare att kostnaderna för olika slags verksamhet budgeteras under rätt kostnadsbärare. Utredningen föreslår därför att kostnaderna för nyssnämnda tre tjänster i fortsättningen budgeteras under primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011).

För att det skall vara möjligt att tillämpa utredningens förslag om ändringar i budgeten fr. o. m. budgetåret 1976/77 har utredningen i särskild skrivelse den 28 november 1975 överlämnat förslagen till chefen för försvarsdepartementet.

Utredningens ställningstagande till frågan om en särskild redovisning i budgeten av kostnaderna för underrättelsetjänsten utesluter inte att det finns behov av att få en samlad bild av underrättelsetjänstens verksamhet och kostnader. Sålunda torde det vid avvägningar och prioriteringar i budgetarbetet vara av värde att kunna överblicka denna verksamhet samlat. Vidare kan arbetet för underrättelsenämnden underlättas av en sådan samlad dokumentation.

I det planerings- och budgeteringssystem som tillämpas inom försvarsdepartementets verksamhetsområde definieras *fack* som ett kompetensområde som berör flera program och/eller produktionsområden. För varje fack finns en central myndighet, *fackmyndighet,* som medverkar i berörda program- och produktionsmyndigheters planering, genomförande och uppföljning av verksamheten.

Det åligger fackmyndigheten bl. a.

att medverka i program- och produktionsmyndigheternas långsiktiga planering,

att medverka i framtagningen av underlag för programmyndighets anslagsframställningar med primäruppdragsförslag,

att i samråd med produktionsmyndighet utfärda föreskrifter och efter generell överenskommelse med produktionsmyndighet anvisningar,

att medverka i produktionsmyndighets uppföljning av verksamheten och själv följa upp bl. a. kapacitets-, kostnads- och produktionsutvecklingen,

att enligt regeringens beslut eller eget bedömande dokumentera nuläge och planerad utveckling inom facket genom *fackplan* samt

att enligt regeringens beslut eller eget bedömande redovisa utfallet av verksamheten inom facket genom *fackredovisning.*

Fackmyndighet skall anmäla till regeringen när – enligt fackmyndighetens bedömande – programmyndighet i den långsiktiga inriktningen av verksamheten i betydelsefulla avseenden inte har beaktat fackmyndighetens för-

slag eller när föreskrifter för verksamheten inte har kunnat godtas av produktionsmyndighet eller eljest då omständigheter av särskild vikt inom ifrågavarande fack anses böra komma till regeringens kännedom.

Utredningen har funnit att underrättelsetjänsten utgör ett sådant kompetensområde som avses med fackdefinitionen. Utredningen anser att det är värdefullt både för riksdagen och regeringen samt inte minst för den föreslagna underrättelsenämnden att få en samlad bild av underrättelsetjänstens verksamhet och kostnader av det slag som avses med fackplan och fackredovisning. Utredningen föreslår därför att ett särskilt fack inrättas för underrättelsetjänsten. Fackmyndighet bör vara överbefälhavaren.

Utredningen har övervägt om det är lämpligt att låta ett fack för underrättelsetjänsten omfatta också säkerhetstjänsten. Det funktionella sambandet mellan dessa verksamhetsgrenar har dock inte bedömts som tillräckligt starkt för att motivera en sådan sammanslagning.

Utredningen har tidigare (avsnitten 5.3.4 och 13.5) berört den s. k. coverproblematiken. Därvid har nämnts att IB:s verksamhet tidtals har dolts bakom täckföretag och att fastigheter, bostadsrättslägenheter m. m. har innehafts av byrån på sådant sätt att dess engagemang inte har röjts. Utredningen anser att sådana anordningar är nödvändiga också i fortsättningen. Kostnaderna för dem bör enligt utredningens mening betalas från primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011) under anslaget Insatsberedskap m. m. Sålunda bör t. ex. förvärv av fastigheter och bostadsrätter samt aktieteckning o. d. i täckföretag få betalas från primäruppdraget, även om ett sådant förfarande inte står i samklang med det nuvarande budgetsystemet. Om budgetutredningens förslag att slopa kapitalbudgeten genomförs, kommer den bristande överensstämmelsen med budgetsystemet f. ö. att minska. Enligt utredningens mening bör följande villkor gälla för att primäruppdragets resurser skall få användas för de nämnda ändamålen. Det skall vara staten ensam som finansierar köp, aktieteckning o. d. Fastigheter, bolag o. d. får alltså inte ägas gemensamt av staten och IB-anställda eller andra personer. Vidare skall det finnas skriftliga avtal mellan IB och de personer som formellt träder i IB:s ställe vid förvärv av fastigheter m. m. Av dessa avtal skall framgå klart att staten äger objekten i fråga. Vinster och förluster vid försäljning av objekten skall tillgodoföras resp. belasta ifrågavarande primäruppdrag. Under primäruppdraget måste också skiljas mellan driftkostnader och kapitalkostnader. Utredningen anser slutligen att balansräkning årligen bör företes över IB:s kapitaltillgångar.

15.2 Ekonomisk redovisning m. m.

Utredningen har tidigare (avsnitt 5.6) redogjort för de särskilda föreskrifterna från den 3 juni 1960 om redovisning och kontroll av medel som har anvisats för verksamheten vid IB. Utredningen har funnit att föreskrifterna i stort har ett ändamålsenligt sakinnehåll. Utredningen föreslår dock att kravet på att den särskilt förordnade revisorn skall vara en regementsofficer inte skall finnas kvar. Det bör nämligen finnas möjlighet att ta i anspråk granskare som inte hör hemma i den militära organisationen. Utredningen anser också

att granskningen enligt uttrycklig föreskrift bör avse de ekonomiska och redovisningsmässiga aspekterna på de olika täckarrangemang som kan finnas. Här avses ägande- och nyttjandeförhållanden rörande fastigheter, bostadsrättslägenheter, fordon och annan utrustning samt aktiebolag och andra s. k. coverföretag (jfr avsnitt 15.1). Föreskrifterna bör vidare omarbetas i formellt hänseende, bl. a. med hänsyn till ändrade anslagsbenämningar och försvarsstabens nuvarande karaktär av överbefälhavarens stabsorgan (inte längre självständig myndighet).

Mot bakgrund av försvarsutskottets uttalanden (FöU 1973:25 s.26) har utredningen övervägt om det tillämpade förfarandet att förstöra redovisningshandlingarna för IB efter granskning bör fortsätta. Utredningen har därvid funnit att de källskyddssynpunkter som har åberopats för förstöringen inte rimligen kan väga tyngre är personalens berättigade önskemål att handlingarna bevaras, så att eventuella misstankar om oegentligheter med medlen kan bli föremål för en prövning som grundar sig på handlingarna. Enligt utredningens mening bör det dessutom vara fullt möjligt att förvara handlingarna på ett sådant sätt att källskyddssynpunkten tillgodoses på ett betryggande sätt. Utredningen föreslår därför att redovisningshandlingarna från IB arkiveras och att föreskrifter lämnas om gallring efter fem år. Underrättelsenämnden bör ha tillgång till materialet för sin kontrollverksamhet.

15.3 Arkivering av underrättelsehandlingar

Undersökningen av arkivfrågor har koncentrerats till försvarsstabens underrättelseavdelning och IB.

Utredningen anser att behovet av källskydd tillgodoses om underrättelsehandlingar, som har inhämtats genom IB, arkiveras på *ett ställe* och handlingar som har gått till andra ställen (myndigheter, avdelningar inom försvarsstaben) gallras ut och förstörs eller återlämnas så snart de inte längre behövs i tjänsten.

Enligt bestämmelserna i 5 § tillämpningscirkuläret till arkivstadgan uppstår alltid byråarkiv (avdelningsarkiv) om diarieföring sker hos byrå. Med den organisatoriska lösning som utredningen föreslår och med den avskärmning som är nödvändig mellan underrättelseväsendets olika enheter torde särskild diarieföring bli påkallad vid vissa enheter. Enligt bestämmelserna i 5 § tillämpningscirkuläret borde IB således ha ett eget arkiv. Vissa praktiska synpunkter talar emellertid mot en sådan lösning. Det är bearbetningsenheten som har det största behovet av det samlade underrättelsematerialet. Det behov som kan finnas hos IB tillgodoses genom att vederbörande handläggare behåller kopior av handlingarna så länge han behöver dem i tjänsten. För övrigt bör byråns personal få tillgång till det centrala underrättelsearkivet. Om arkiveringen sker centralt behöver IB inte underkastas arkivmyndighetens inspektioner, inventeringar m. m.

Om underrättelsehandlingarna arkiveras vid bearbetningsenheten torde krigsarkivet behöva meddela undantag från arkivstadgans bestämmelser enligt 3 §. Visserligen rör det sig här om en och samma myndighet (överbefälhavaren) men bestämmelserna om byråarkiv torde böra tolkas så att IB skall arkivera de underrättelsehandlingar som har producerats där. Se-

kretessförhållandena vid IB, bl. a. personalens identitet, torde utgöra sådana särskilda förhållanden som nämns i 3 § arkivstadgan.

Utredningen föreslår alltså att de underrättelsehandlingar som IB överlämnar till försvarsstabens underrättelseavdelning (motsvarande) och i vissa fall även försvarsstabens säkerhetsavdelning och rikspolisstyrelsen arkiveras vid underrättelseavdelningen och att kopior härav hos rikspolisstyrelsen, säkerhetsavdelningen och IB behålls så länge det finns behov av dem i tjänsten och därefter förstörs. I ett fåtal fall där det rör sig om rena säkerhetsunderrättelser går emellertid materialet endast till försvarsstabens säkerhetsavdelning och rikspolisstyrelsen eller enbart till den senare myndigheten. Dessa handlingar bör arkiveras vid säkerhetsavdelningen resp. rikspolisstyrelsen.

Beträffande diarieföringen hos IB bör liksom nu föras olika diarier för underrättelsehandlingar och övriga handlingar. För överskådlighetens skull är det dock lämpligt att dessa uppdelas i ankommande och utgående diarier. Diarierna bör bevaras längre tid än vad som nu är fallet, bl. a. för att man skall kunna kontrollera att arkivet vid den centrala bearbetningsenheten (f. n. försvarsstabens underrättelseavdelning) innehåller alla handlingar som har lämnat IB.

Beträffande vissa angivna underrättelsehandlingar finns önskemål från underrättelseavdelningen om ett formellt beslut från riksarkivet att handlingarna får gallras ut efter fem eller möjligen tio år. Motivet för en sådan gallringsbestämmelse skulle vara hänsyn till källskyddet. Mot källskyddsintresset står dels forskningens intresse av att detta material bevaras, dels de ökade möjligheter till kontroll som vinns om materialet bevaras.

Enligt utredningens mening tillgodoses kontrollsynpunkten om materialet bevaras i fem år innan det gallras ut. Därmed tillgodoses dock inte forskningens krav på tillgång till materialet. Utredningen anser dock att källskyddsintresset bör ha försteg framför forskningens krav på att materialet bevaras. Utredningen föreslår därför att de underrättelsehandlingar som det här är fråga om får gallras ut efter fem år, om inte regeringen efter framställning från underrättelsenämnden finner att en annan bedömning bör göras. Förslaget förutsätter att riksarkivet meddelar gallringsbestämmelser för ifrågavarande underrättelsehandlingar.

Utredningen vill i detta sammanhang (jfr avsnitt 9.4) påpeka att material som uppenbarligen saknar betydelse både för underrättelse- och säkerhetstjänsten enligt praxis bör kunna förstöras av IB. Sådant material torde emellertid ibland utgöra delar av underrättelsehandlingar. Utredningen vill för sådana fall inte förorda att IB lägger ned resurser på att "tvätta" underrättelsehandlingarna från det betydelselösa materialet.

15.4 Register

Underrättelseväsendet har i likhet med andra delar av statsförvaltningen behov av arbets- eller sökregister för att bringa reda i handlingar och uppgifter. Utredningen anser det självklart att sådana register får föras. Register som är upplagda för att ge ledning vid bedömningen av en persons uppfattning i vissa frågor, framför allt politiska, skall emellertid betraktas som

åsiktsregister och vara otillåtna.

Utredningen har informerat sig om de register, förteckningar, diarier m. m. som förekommer inom underrättelseväsendet. Särskild uppmärksamhet har härvid – med hänsyn bl. a. till påståendena i IB-debatten om åsiktsregistrering och partipolitiskt utnyttjande av IB-materialet – ägnats tre register som tidigare har förts vid IB. Vid byrån har sålunda förts ett register med uppskattningsvis några tusen namn på svenskar och utlänningar. På varje registerkort finns hänvisning till en eller flera av IB upprättade rapporter, i vilka namnet i fråga förekommer. Det rör sig både om uppgiftslämnare till IB och personer som förekommer i rapporterna av annan anledning. Det andra registret innehåller något hundratal namn på personer som har tagits i anspråk för inhämtning av underrättelser i skilda sammanhang. Det tredje upptar täckbenämningar på personer med förklaringar.

Försvarsutskottet (FöU 1973:25 s. 23) har bedömt att dessa register inte i något avseende har karaktär av åsiktsregister. JO har inte haft anledning till annat bedömande än utskottet. Utredningen ansluter sig till försvarsutskottets och JO:s bedömning att registren inte har karaktären av åsiktsregister.

I IB-affären har det gjorts gällande att IB har haft obegränsad rätt att ta del av rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelnings hemliga register. Utredningen får i detta avseende hänvisa till JO:s undersökning. Byråchefen Olof Frånstedt vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning har inför JO uppgett att IB efter tillkomsten av 1969 års personalkontrollkungörelse inte har kunnat få uppgifter från rikspolisstyrelsens register i annan ordning än som stadgas i kungörelsen. Framställningar om sådan kontroll har skett genom försvarsstaben som enligt kungörelsen får företa personalkontroll. Utredningen har inte funnit något som strider mot Frånstedts uppgifter.

Frågor som rör register hör till dem som underrättelsenämnden bör särskilt uppmärksamma.

16 Vissa personalfrågor

16.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 2.3.2 har riksdagen funnit att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt frågor som gäller rekrytering, anställningskontroll, utbildning för underrättelseverksamhet och vidareutbildning för annan verksamhet efter avslutad anställning. Verksamhetens karaktär gör det enligt riksdagen också angeläget att överväga frågor om anställningsförhållanden, tystnadsplikt m. m.

Riksdagens uttalande tar sikte på verksamheten vid IB. Utredningen anser att några av frågorna har allmängiltig räckvidd och berör underrättelseväsendet i dess helhet.

16.2 Rekrytering och anställningskontroll

Anställda i en organisation av den art IB representerar får till följd av sitt arbete uppleva stora påfrestningar av flera slag. Man måste räkna med att andra länders underrättelse- och säkerhetsorganisationer ägnar IB ständigt intresse och försöker att övervaka och rekrytera anställda vid byrån samt infiltrera organisationen på annat sätt. Även från ytterlighetsgruppers sida kan IB vara föremål för liknande verksamhet. Personalen vid byrån är i stor utsträckning förhindrad att beröra sitt arbete, sina arbetskamrater och arbetsledare o. d. även med nära anhöriga. I viss mån tvingas man också lämna felaktiga uppgifter om sitt arbete.

Även måttliga avvikelser från fastställda normer måste ibland föranleda att ett anställningsförhållande avvecklas.

Särskilt stora krav måste därför ställas på dem som anställs vid IB. Utredningen anser att ingen bör anställas vid byrån som inte görs klart medveten om arbetets natur och påfrestningar. I första hand bör personer med tidigare erfarenhet från arbetslivet komma i fråga. För att förhindra att problem uppkommer under anställningen är det angeläget att man tar hänsyn till faktorer som psykisk status och bakgrund. I viss utsträckning bör sådana förhållanden kunna iakttas under en första provtjänstgöring vid annan del av underrättelseväsendet än IB.

Personal som anställs vid IB blir föremål för personalkontroll på vanligt

sätt. Utredningen vill framhålla att personalkontrollen av denna kategori anställda givetvis måste ägnas särskild omsorg.

16.3 Utbildning

En grundläggande utbildning i underrättelsetjänst ingår i kursplanerna vid krigsskola och militärhögskola. Denna utbildning syftar till att ge regementsofficerare i allmänhet den kunskap om underrättelsetjänst som de behöver för att på olika nivåer i krigsorganisationen kunna utöva chefsskap inom främst den operativa verksamheten. Regementsofficerare med befattningar i underrättelseväsendets fredsorganisation genomgår härutöver särskilda kurser i underrättelsetjänst. Civilanställd personal utbildas genom kursverksamhet.

Sammantaget ger den skolmässiga och i kursform bedrivna utbildningen endast en liten del av de nödvändiga kunskaperna. Denna teoretiska utbildning får därför i regel kompletteras med en tids praktisk inskolning i vederbörande befattning.

Samverkan med främmande underrättelseorganisationer inom utbildningsområdet har förekommit i ett fåtal fall.

Ansvariga för utbildningen av underrättelsepersonal i de centrala och högre regionala staberna är chefen för sektion 2 i försvarsstaben. För utbildningen av underrättelsepersonal i krigsorganisationen svarar i huvudsak försvarsgrenscheferna.

Enligt vad utredningen har kunnat konstatera är den nuvarande utbildningen av personal i underrättelseväsendets fredsorganisation inte tillfredsställande. Bristerna kommer fram bl. a. genom att tiden för inskolning i vederbörande befattning f. n. är avsevärd. Till följd härav krävs att tjänsten i fråga under lång tid samtidigt måste utövas av såväl den avgående som den nytillträdande befattningshavaren om inte luckor i verksamheten skall uppstå. Detta problem är mest framträdande vid de enheter som utför bearbetning av underrättelser.

De berörda tjänstemännen är i stor utsträckning inne i en allmän militär karriär. Denna omfattar tjänstgöring inom olika verksamhetsgrenar, av vilka underrättelsetjänsten är en. Det totala utbildningsbehovet för dessa anställda är därför stort. Det svenska underrättelseväsendet är av jämförelsevis blygsam omfattning personellt. Grupperna med gemensamt utbildningsbehov är följaktligen små. Den av personalavgångar föranledda nyrekryteringen till verksamheten sker ryckvis – den kan inte överblickas längre tid i förväg. Av dessa och andra skäl är det svårt att till rimlig kostnad åstadkomma en ändamålsenlig utbildning av underrättelsepersonalen.

I en ännu inte avslutad tredje del av den utredning om den militära underrättelsetjänsten (UMU 70) som har utförts inom försvarsstaben behandlas utbildningsfrågan. Granskningen avser det totala utbildningsbehovet på olika nivåer i freds- och krigsorganisationerna med undantag för personal vid vissa inhämtningsenheter, bl. a. IB. Förslagen går ut på att förutsättningarna för en centraliserad skolutbildning av personal inom underrättelsetjänsten skall bli föremål för en särskild utredning.

Underrättelseutredningen finner att de uppskattningar av utbildningsbehovet som har gjorts i försvarsstabens utredning utgör ett värdefullt underlag för en undersökning av möjligheterna att fördjupa och fastare reglera formerna för utbildning av underrättelsepersonal. Att därvid även IB-personalens utbildningsbehov bör beaktas är uppenbart. Sambandet mellan sistnämnda behov och frågorna om utbildning av övrig underrättelsepersonal är påtagligt. En bedömning av dessa utbildningsfrågor förutsätter en sådan förtrogenhet med militär utbildning som utredningen inte har. Det bör lämpligen uppdras åt överbefälhavaren att på den grund som har lagts av försvarsstabens utredning och med hänsyn tagen till de beslut som kan fattas med anledning av underrättelseutredningens betänkande snarast utföra undersökningen och lägga fram förslag i ämnet.

Utredningen finner anledning särskilt framhålla vikten av att utbildningen ökar förutsättningarna att bedöma internationella frågor och frågor om samlevnad mellan nationer. Omdöme i sådana frågor är av betydelse inte bara vid bearbetning av underrättelser. Även inhämtningen kan i många fall kräva insikter om internationella frågor, eftersom inriktningen av inhämtningen aldrig i detalj kan fastställa en handlingslinje utan förutsätter att man vet vad man gör och självständigt kan använda sitt omdöme i olika situationer.

Insikter i internationella frågor är av stor betydelse inte minst i sådana fall, där inhämtningsenheten utan att själv ha sökt sådan information utifrån får in uppgifter av säkerhetsunderrättelsekaraktär (jfr avsnitt 9.4), som vidarebefordras till försvarsstabens säkerhetsavdelning eller säkerhetspolisen. Sådana uppgifter kan ha anknytning till personer bosatta i Sverige – invandrare eller i ett fåtal fall svenskar – som har ett starkt engagemang i en händelseutveckling långt utanför Sveriges gränser. Dessa engagerade personer har ofta djupa specialkunskaper och det är viktigt att underrättelsetjänstens anställda inte är främmande för denna kunskap.

Det är vidare av vikt att utbildningen belyser gällande regler om medborgerliga rättigheter och skydd för personlig integritet.

Invändningar kan riktas mot att den svenska underrättelsetjänsten samverkar med främmande underrättelseorganisationer på utbildningsområdet. Å andra sidan saknar Sverige f. n. tillräckliga utbildningsresurser. Utredningen vill därför inte motsätta sig en sådan samverkan så länge de egna resurserna är otillräckliga. Mot den bakgrunden vill utredningen understryka vikten av en snabb lösning av utbildningsfrågan.

16.4 Övergång till annan verksamhet

Utredningen har fått uppfattningen att anställningstiden vid en organisation av IB:s art bör begränsas till förslagsvis 12–15 år. Vid längre tids anställning kan riskerna för bestående besvär hos den anställde bli för stora. Yngre personer kan lättare ställa om sig till annan verksamhet. Redan vid anställningens början bör det göras klart mellan organisationen och den anställde hur länge tjänstgöringen under normala förhållanden skall pågå. I god tid före utgången av denna tid skall planering för övergång till annan verksamhet påbörjas. Det kan här bli fråga om bl. a. utbildning.

Under inga omständigheter får en anställd vid IB, som av olika skäl måste sluta sin tjänstgöring, lämnas att på egen hand klara problemen med ny anställning. Om han inte kan omplaceras inom försvarsmakten måste arbetsgivaren göra vad som kan fordras för att han skall få ny anställning. I sista hand bör den anställde få sådana pensionsförmåner att omställningen inte blir för svår. Under en övergångstid måste arbetsgivaren garantera den anställdes ekonomiska trygghet. Utredningen utgår från att dessa frågor uppmärksammas av vederbörande organ inom och utom försvarsväsendet.

Utredningen har i fråga om IB-personalens trygghet överlagt med chefen för statens personalnämnd. Det har härvid upplysts att personalnämndens verksamhetsområde omfattar även omplacering av IB-personal. I några fall har personalnämnden också handlagt ärenden som gällt denna personalkategori. Det har vidare framkommit att personalnämnden har möjlighet att handlägga sådana ärenden så att säkerhetsmässiga krav uppfylls. Tjänstemän som är föremål för omplacering av personalnämnden kan under den tid ärendet handläggs få ersättning från nämnden.

Utredningen anser det tillfredsställande att frågor i samband med IB-personals avgång från tjänsten kan få sakkunnig behandling genom statens personalnämnd.

16.5 Tystnadsplikt

I de av rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren den 1 juli 1970 fastställda allmänna föreskrifterna om tillämpningen av den s. k. sekretesskungörelsen (1966:273) behandlas frågan om tystnadsplikt för statsmyndigheternas personal. I föreskrifterna (punkt 70) sägs att tystnadsplikt gäller i fråga om sekretesskyddad information i förhållande till alla som inte efter särskild prövning gjorts behöriga att ta del av sådan information. Bestämmelserna stadgar också att den som avses få del av sekretesskyddad information skall upplysas om omfattningen och innebörden av tystnadsplikten. Skriftligt bevis härom skall utfärdas. Vid anställnings upphörande skall förnyad upplysning om tystnadsplikten lämnas och skriftligen bekräftas på tystnadspliktsbeviset. Då information av synnerlig betydelse lämnas muntligen skall upplysning ske om tystnadsplikten.

De återgivna föreskrifterna har enligt vad utredningen inhämtat tillämpats på de anställda inom underrättelseväsendet inkl. IB. Utredningen anser att bestämmelserna så ändamålsenligt som det rimligtvis kan begäras reglerar tystnadsplikten för dessa anställda. Utredningen finner därför att det inte finns något behov av ytterligare föreskrifter på området.

17 Genomförande av underrättelse-utredningens förslag samt därav föranledda kostnader

17.1 Genomförande av förslagen

Utredningens överväganden och förslag utgörs till stor del av uttalanden av principiell innebörd om vad som bör gälla för den svenska militära underrättelsetjänsten i framtiden. Synpunkter och förslag av detta slag, som återfinns främst i kap. 8–12, bör betraktas som riktlinjer för det fortsatta underrättelsearbetet. Utredningens uttalanden kan givetvis också infogas i instruktioner och arbetsordningar som utfärdas internt inom underrättelseväsendet.

Som har framhållits bör förslaget till förändrad organisation i kap. 13 inte läggas till grund för en självständig omorganisation av underrättelseväsendet. Det bör i stället – förslagsvis i form av tilläggsdirektiv – överlämnas till försvarsmaktens ledningsutredning för att beaktas i samband med den fullständiga översynen av den centrala stabsorganisationen.

Betänkandet innehåller utkast till förordning med instruktion för den av utredningen föreslagna försvarets underrättelsenämnd. I denna del bör utredningens förslag göras till föremål för separat departementsbehandling med sikte på att nämnden skall träda i funktion så snart som möjligt. Utredningen bedömer att nämndens verksamhet skall kunna börja senast den 1 januari 1977.

De budgetmässiga förändringar som föreslås i kap. 15 har tillämpats första gången vid det nyligen avslutade budgetarbetet inom försvarsdepartementet. Redovisningen av underrättelsetjänsten som fack bör kunna ske första gången i samband med anslagsframställningar och årsredovisningar inför budgetåret 1977/78.

Utredningen lämnar inte förslag till nytt brev med bestämmelser om den ekonomiska redovisningen vid IB m. m. Anledningen är att de nuvarande bestämmelserna gäller även för verksamheten vid försvarsstabens säkerhetsavdelning och viss annan verksamhet, som inte omfattas av utredningens uppdrag. Bestämmelserna bör lämpligen ses över och utfärdas i moderniserad form i ett sammanhang, varvid utredningens synpunkter bör beaktas.

17.2 Av utredningens förslag föranledda kostnader

Utredningens förslag om *nivåhöjningar och förstärkning av resurserna för underrättelsetjänstens ledning* innebär ökade kostnader för försvarsstaben. Beräkning av kostnadsökningen bör lämpligen göras av försvarsmaktens ledningsutredning som ett led i den totala kostnadsberäkningen för den nya stabsorganisationen.

Förbättrad utbildning i enlighet med utredningens riktlinjer kommer att föranleda ökade kostnader. Storleken av dessa kan inte överblickas förrän de ytterligare undersökningar som utredningen förordat har genomförts.

Kostnaden för att IB i enlighet med utredningens uttalande i avsnitt 13.5 skall få tillgång till särskild *juridisk sakkunskap* kan bedömas som mycket liten i sammanhanget.

Utredningen bedömer att kostnaderna för *underrättelsenämnden* bör kunna hållas inom en ram av 100 000 kr. för budgetåret. Medel för nämndens verksamhet bör anvisas över anslaget Vissa nämnder m. m. under fjärde huvudtiteln.

Särskilt yttrande

Av *Ulf Himmelstrand*

Även en utredningsledamot, som i likhet med mig utan reservationer undertecknat ett framlagt betänkande, kan ha grund för ett särskilt yttrande. Jag tänker då inte på de smärre, tämligen betydelselösa eftergifter i fråga om nyanseringar eller betoningar av olika ståndpunkter, som är ett ofrånkomligt inslag i arbetet på en kollektiv produkt av det slag, som ett betänkande som regel utgör. Sådana inslag utgör i varje fall inte något starkt motiv för ett särskilt yttrande. Grunden för mitt särskilda yttrande är trefaldig:

1. I försvarsfrågor intar jag en ståndpunkt, som radikalt avviker från den som företrädes av den stora parlamentariska majoriteten i landet. För alla dem, som känner till detta, kan det möjligen synas gåtfullt, att jag kunnat göra utredningens målsättning till min. Det ligger i mitt intresse men såvitt jag förstår även i utredningens att denna "gåta" förklaras. Först då framstår styrkan i utredningens eniga slutsatser: de synes gälla även om man utgår från den minoritetsståndpunkt i försvarsfrågan, som jag företräder.

2. Utredningens direktiv har inriktat oss på studier av den *militära* underrättelsetjänsten. I utrikespolitikens större sammanhang rör man sig emellertid även med andra medel än de rent militära och detta kräver i sin tur andra typer av information än militära underrättelser inhämtade med s. k. särskilda medel. Våra direktiv, som jag accepterat som en rimlig och praktisk avgränsning av vårt uppdrag, har inte föranlett oss att mer än högst marginellt beröra dessa frågor. För att få proportion och perspektiv på den militära underrättelsetjänsten förefaller det mig likväl betydelsefullt att sätta in den i ett större informationsinhämtande sammanhang.

3. Ett annat problemkomplex, som legat utanför det område våra direktiv angivit, är säkerhetspolisens verksamhet och den s. k. säkerhetsunderrättelsetjänsten – utom i de fall, när det gäller frågor, som har inslag av såväl utåtriktad militär underrättelsetjänst som inåtriktad säkerhetsverksamhet och där samverkan mellan berörda organ följaktligen blir nödvändig. Eftersom en så stor del av den IB-debatt, som föranledde utredningens tillsättande, rörde sig om den inåtriktade säkerhetsverksamheten, finner jag mig emellertid föranlåten att på denna punkt lyfta fram och markera vissa ståndpunktstaganden.

I det följande skall jag i allra största korthet yttra mig på dessa tre punkter.

1. Den utåtriktade underrättelsetjänstens främsta uppgift är förvarning – den s. k. larmklockefunktionen. Denna funktion kräver att underrättelsetjänsten är verksam även under normala tider för att – på det sätt betänkandet klargjort – ta fram den "normalbild", som är förutsättningen för att vi skall kunna bli förvarnade om avvikelser från den normala situationen. Det förefaller mig uppenbart att denna larmklockefunktion skulle vara minst lika viktig, om vårt militära försvar reducerades och större satsningar gjordes exempelvis på förberedelser för olika typer av civilmotstånd. Vår omvärld torde nämligen under överskådlig framtid förbli starkt militärt rustad. Behovet av en utåtriktad militär underrättelsetjänst måste därför för mig framstå som stort, ja kanske som större än vad det nu är, om den försvarspolitiska ståndpunkt jag företräder realiserades för Sveriges del. Att studera förutsättningar och målsättningar för en bättre och effektivare militär underrättelsetjänst har därför från mina utgångspunkter tett sig både naturligt och logiskt.

2. Krig har sagts vara politik "med andra medel". Fred är också politik. Men få moderna bedömare torde här finna de gamla talesätten – exempelvis att man skall rusta sig till krig, om man vill fred – särskilt uttömmande. Forskningen om internationell politik och fredspolitikens medel pekar på många andra faktorer än de militära: handelsutbyte, kulturellt och vetenskapligt utbyte, förändringar i olika länders inre sociala struktur, organiserad internationell samverkan på olika nivåer m. m. Sådan forskning är också ett slags underrättelsetjänst, även om den främst arbetar med öppen information.

Vid avvägningen mellan olika typer av "underrättelseinsatser" – militära eller mera fredsorienterade – stöter vi på en rad intressanta forskningspolitiska problem som avser studiernas inriktning och organisatoriska anknytning. Ett exempel från ett annat område – trafikpolitikens – kan klargöra detta. Antag att forskning och utredningar avsedda att ta fram underlag för trafikpolitiken huvudsakligen inriktades av och organisatoriskt anknöts till åkeriägarnas centralorganisation och till Volvo och SAAB. Det förefaller inte orimligt att anta att sådan FoU-verksamhet skulle göra sina prognoser och andra bedömningar utifrån förutsättningen om motorismens fortsatta tillväxt inom ramen för de begränsningar, som ökade energikostnader innebär. Jag säger inte att sådana studier skulle vara utan intresse. Men de skulle producera ett ganska ensidigt underlag för trafikpolitiska beslut och kunna ge upphov till självuppfyllande profetior av allvarligt slag. Den spårburna kollektivtrafikens förutsättningar och utvecklingsmöjligheter skulle exempelvis också behöva studeras som ett alternativ.

Alternativ behövs även i vår utrikes- och säkerhetspolitik och det förutsätter att en stor del av beslutsunderlaget tas fram av andra organ än de rent militära. Den säkerhetspolitiska forskningsavdelningen vid försvarsdepartementet gör här ett intressant arbete, som inte bara tar hänsyn till militära utan även till ekonomiska hot (energikriser, s. k. multinationella företag m. m.). Naturligt och rimligt nog är det emellertid försvarsperspektivet, som dominerar denna verksamhet inom försvarsdepartementet.

Ett aktivt och konstruktivt fredsarbete, som syftar till att göra vår närmiljö så mycket stabilare och tryggare att vårt säkerhetsbehov kan tillfredsställas till betydligt mindre militära försvarskostnader, kräver emellertid sina egna,

fristående FoU-satsningar liksom satsningar på att bygga upp forskarkompetens på detta område. En övergripande planering av insatser på detta vida fält får inte förbise att den militära underrättelsetjänsten, försvarets forskningsanstalt och den säkerhetspolitiska forskningen bara täcker av en del av fältet. Freds- och konfliktforskningen hör också hemma i bilden.

3. Utredningen har genom bl. a. Stig Ekmans undersökning kunnat konstatera att den gränsdragning, som omkring 1970 skedde mellan utåtriktad och inåtriktad underrättelseverksamhet, resulterat i en mycket kraftig nedgång av fall, som hamnat på fel sida av gränslinjen. Därmed kan problemet emellertid inte utan vidare anses vara ur världen. Gränsdragningen 1970 innebar i viss mening en önskvärd "militarisering" av IB; och vår utredning har fullföljt denna utveckling genom att ännu fastare knyta IB till den militära organisationen och ännu klarare markera 1970 års gränsdragning mot säkerhetspolisens verksamhet. Huruvida de problem, som IB-debatten här fäste uppmärksamheten på, fortfarande i någon mån kvarstår men nu på en annan arena – säkerhetspolisens – kan synas svårt att bedöma, eftersom utredningen inte haft i uppgift att granska säkerhetspolisen. Många goda skäl talar emellertid emot misstanken att problemen bara förskjutits på antytt sätt. Säkerhetspolisens verksamhet är utsatt för en ständig granskning. En annan utredning har haft till uppgift att bl. a. granska lagstiftning, rättspraxis m. m. vad beträffar telefonavlyssning – en verksamhet, som faller inom säkerhetspolisens område – och har i sitt nyligen avgivna betänkande kommit med krav på viss skärpning av här gällande lagar.

Beslut om telefonavlyssning skall t. ex. enligt förslaget inte längre kunna fattas utan att den mot vilken åklagarens talan riktas företrädes av en god man med uppgift att bevaka den enskildes intresse av integritetsskydd samt anonymitetsskyddet för meddelare till massmedia.

Säkerhetspolisens tillämpning av gällande lagar har dessutom under lång tid varit underkastad ett visst mått av parlamentarisk kontroll. Genom rikspolisstyrelsens tillkomst finns nu även ett betydelsefullt parlamentariskt inslag i det beslutsfattande organ, som bl. a. ansvarar för säkerhetspolisens verksamhet. De föreskrifter och anvisningar, som kompletterar gällande lagar på detta område är mycket detaljerade. Intet av allt detta gällde tidigare för IB. Under dessa förhållanden kan det tyckas att en god grund föreligger för ett allmänt medborgerligt förtroende för säkerhetspolisens nuvarande arbete.

För mig är denna grund emellertid inte fullt tillräcklig. Trots att säkerhetspolisen genom lagstiftningen och rikspolisstyrelsen under senare år varit underkastad en betydande kontroll, kan jag här inte underlåta att ge uttryck för farhågor föranledda av vissa personliga reflexioner av principiell natur.

För det första finns det en rad rättssociologiska studier både i vårt land och i andra demokratier, som empiriskt påvisat förekomsten av en viss selektiv rättstillämpning till förfång för resurssvaga och marginella grupper och individer, även där lagstiftningen på området varit oantastlig. Mot den bakgrunden ter det sig närmast som en medborgerlig skyldighet att med kritisk vakenhet ifrågasätta och sakligt granska rättstillämpningen just för resurssvaga eller marginella grupper – inte minst om de, förutom att vara misstänkta för brott, även bryter mot etablerade sociala och politiska konventioner.

För det andra finns inom säkerhetspolisens verksamhet med nödvändighet

inslag, som kan komma att innebära hot mot enskilda människors personliga integritet – hot som inte kan kontrolleras av den enskilde direkt utan bara genom andra myndigheter, som har i uppgift att öva sådan kontroll. En myndighet kontrollerar här en annan myndighet. Det är givetvis bra – men i ett demokratiskt samhälle är det nödvändigt att kontrollinstanserna hålls på alerten genom enskilda medborgares kritiska vaksamhet och skepsis även där denna – för dem som vet – kan te sig sakligt mindre välgrundad. Ty tillgången till ett sakligt underlag för en kritisk bedömning kan inte alltid vara god – inom säkerhetspolisens verksamhet ligger detta nästan i sakens natur.

Utan att för egen del hysa någon tvekan om nödvändigheten i säkerhetspolisens arbete att uppdaga och beivra vissa brott, måste jag erkänna en viss skepsis både inför dess riktlinjer och dess rättstillämpning. Det faller sig svårt för mig att utan vidare anta att myndigheter, inklusive regeringen, alltid gör rimliga tolkningar av termer såsom "misstänkta utländska kontaktytor", "säkerhetshotande element", "terroristsympatisörer" m. m. vilka förekommit som motiv för säkerhetspolisens (och tidigare IB:s) övervakning av svenska medborgare och invandrare.

Utvecklingen inom vårt land under 60-talet och början av 70-talet har enligt min mening visat att händelser i Sverige, som tilldragit sig säkerhetspolisens och tidigare IB:s uppmärksamhet, ofta sprungit fram ur det engagemang och de kunskaper, som personer och grupper här i landet – svenskar eller invandrare – haft med avseende på händelseutvecklingen i fjärran länder. Jag kan här inte utan vidare avvisa uppfattningen att säkerhetspolisen gjort felaktiga bedömningar av sådana personer och grupper till följd av att man i denna gren av underrättelseverksamheten varit sämre underrättad om innebörden i en fjärran händelsutveckling än de personer här i Sverige, som man haft under uppsikt som tänkbara säkerhetsrisker eller säkerhetshotande element.

Naturligtvis finns det säkerhetshotande element och terrorister, som måste hållas under uppsikt. Men när dessa skall fångas upp, får man inte använda sig av så täta trålnät att oskyldiga i större utsträckning råkar ut för misstankar om att vara säkerhetsrisker. Denna målsättning är säkerligen också rikspolisstyrelsens. Återigen är det tillämpningen det kommer an på.

En bättre utbildning av säkerhetspolisen både vad beträffar den internationella händelseutvecklingen och det svenska samhället, så att man har tillgång till en sakligt välgrundad uppfattning om de "hot" man fastställer och om huruvida det svenska samhällets säkerhet verkligen är "hotad", är givetvis en god dellösning på detta problem under förutsättning att denna utbildning anknyter till aktuell forskning och annan pålitlig information om internationell politik, nationella befrielserörelser och svensk samhällsutveckling. Säkerhetspolisen bedriver av allt att döma en utbildning med detta syfte. För den allmänna opinionen vore det utan tvivel av stort intresse att få en öppen redovisning av innehållet i denna utbildning åtminstone i stora drag. Den sekretess, som i övrigt med nödvändighet kringgärdar säkerhetspolisens arbete i förhållande till den stora allmänheten, är knappast motiverad i fråga om innehållet i säkerhetspolisens utbildningsverksamhet.

Vår utredning har för den utåtriktade underrättelsetjänstens del framhållit betydelsen av just en sådan forskning och utbildning (avsnitt 16.3).

Bilaga 1 Utredningens direktiv

Utdrag ur statsrådsprotokoll den 4 januari 1974

Riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten m. m.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten m. m.* och anför.

Omsorgen om det egna landets yttre trygghet är ett grundläggande drag i alla nationers säkerhetspolitik. Syftet med Sveriges säkerhetspolitik har bekräftats av riksdagen senast åren 1972 och 1973 (prop. 1972:75, FöU 1972:17, rskr 1972:231, prop. 1973:1 bil. 6, FöU 1973:8, rskr 1973:62). Det har angetts på följande sätt.

Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, socialt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.

Riksdagen har vidare beslutat att vår säkerhetspolitik, i en värld av politiska spänningar och stora militära resurser, även i fortsättningen skall bygga på alliansfrihet i fred och syfta till neutralitet i krig. För att denna neutralitetspolitik skall vara trovärdig och realistisk måste den genomföras med stabil politisk inriktning och med stöd av ett totalförsvar som är avpassat och uppbyggt för att värna vårt oberoende, i första hand genom att vara fredsbevarande.

Beträffande totalförsvarets utformning har riksdagen både 1972 och 1973 uttalat bl. a. att en allsidig underrättelsetjänst skall ingå i vårt totalförsvar. Betydelsen av en sådan har utvecklats i de anvisningar för planeringsinriktning m. m. för perioden 1974/75–1978/79 inom det militära försvaret som chefen för försvarsdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande meddelade den 6 mars 1973. I dessa anvisningar heter det bl. a. följande.

Beträffande den operativa styrkan på kort sikt bör vid planeringen bl. a. beaktas att värdet för en främmande stat av att militärt kontrollera Sverige uppstår först i en akut krissituation eller vid krig mellan stormaktsblocken i Europa. En noggrann uppföljning av den säkerhetspolitiska situationens utveckling och en allsidig underrättelsetjänst bör ge oss förvarning om att en skärpning av läget är förestående.

Denna möjlighet till förvarning innebär att mobiliserings- och kuppförsvarsberedskapen under perioden kan hållas på en lägre nivå än den nuvarande. Incidentberedskapen för förband och enheter med uppgifter att fastställa, hindra och beivra kränkningar av vårt territorium bör upprätthållas på i stort samma nivå som för närvarande.

Den militära underrättelsetjänstens ändamål i fred är att lämna underlag för överbefälhavarens beslut angående åtgärder vid kränkning av vårt territorium och angående det militära försvarets beredskap och vår krigsplanläggning. Den skall även ge underlag för statsmakternas beslut om åtgärder i syfte att höja vår beredskap. Underrättelsetjänsten skall vidare lämna underlag för statsmakternas och centrala myndigheters, däribland överbefälhavaren, beslut och förslag angående krigsmaktens uppbyggnad och utveckling i stort. Vidare skall underrättelsetjänsten ge underlag för beslut om utformning av och taktiska föreskrifter för våra krigsförband samt beträffande utveckling av vår krigsmateriel och utformning av våra befästningar.

Överbefälhavaren skall enligt sin instruktion (1968:408) leda underrättelsetjänsten inom krigsmakten. Han har fastställt underrättelseinstruktion och underrättelsereglemente för krigsmakten.

Försvarsstaben biträder överbefälhavaren vid ledning av det militära försvarets underrättelsetjänst. Underrättelseärenden liksom säkerhetsärenden handläggs vid sektion 2 inom försvarsstaben. Sektionen utarbetar överbefälhavarens order och anvisningar för försvarsattachéernas verksamhet samt för underrättelseinhämtningen vid försvarsstabens särskilda byrå och vid försvarets radioanstalt.

Försvarsstabens särskilda byrå – i den aktuella debatten benämnd IB – lyder direkt under överbefälhavaren. Denne har senast år 1972 lämnat skriftliga instruktioner för verksamheten. Av bestämmelserna för tjänsten vid byrån framgår bl. a. uppgift och inriktning, organisation i stort och ledningsförhållanden. Särskilt anges i vilka fall underlydande chef skall inhämta byråchefens beslut (godkännande).

För redovisning av medel till den särskilda verksamheten finns bestämmelser av Kungl. Maj:t, meddelade den 3 juni 1960. Av bestämmelserna framgår bl. a. att en särskild revisor skall förordnas av försvarets civilförvaltning. Revisorns uppgift är att siffergranska redovisningshandlingarna och kontrollera att i räkenskaperna redovisas alla medel som stått till förfogande samt att dessa, såvitt ske kan, är vederbörligen verifierade. Efter varje budgetårs utgång skall lämnas redogörelse till chefen för försvarsdepartementet rörande disposition av anvisade medel.

Försvarsstabens underrättelseavdelning bearbetar operativa underrättelser, dvs. uppgifter om främmande stridskrafters styrka och belägenhet, beredskap och verksamhet samt uppgifter om militärgeografi, kommunikationer och underhållsresurser. Därutöver behandlas militärpolitiska frågor samt ekonomiska förhållanden av betydelse för bedömningen av främmande makters krigspotential.

Inom försvarsgrensstaberna bearbetas i särskilda avdelningar underrättelser av betydelse för försvarsgrenschefs beslut rörande förbandens mobilisering, utbildning, taktik, organisation, utrustning och personal.

Inom försvarets materielverk bearbetas vid varje huvudavdelning underrättelser om främmande makts färdiga materiel och tekniska metoder som

underlag för beslut om utformning av vår materiel m. m. En omfattande samverkan sker med främst försvarsgrensstaberna och försvarets forskningsanstalt.

Försvarets forskningsanstalt bearbetar underrättelser om materiel, teknik och forskning av grundläggande vetenskaplig natur.

Försvarets radioanstalt inhämtar underrättelser genom signalspaning och utför viss bearbetning före delgivning. Radioanstalten skall enligt sin instruktion hålla utrikes- och försvarsministrarna informerade om underrättelseverksamhetens inriktning och arbetets bedrivande i stort. Överbefälhavaren äger meddela anvisningar för inriktningen av radioanstaltens underrättelseverksamhet.

I krig handläggs underrättelseärenden vid särskilda enheter i högkvarteret och i regionala staber samt vid förbanden.

Den s. k. Öst Ekonomiska Byrån intar en särställning bland de organ som är sysselsatta med underrättelseverksamhet. Byrån drivs av staten och det svenska näringslivet. Verksamheten består främst av utredningsarbete och rapportering. Rapporterna avser årliga sammanfattande bedömningar av östblocksstaternas ekonomi samt översikter angående lantbruk, energiförsörjning, olika industrisektorer och utrikeshandel m. m. Antalet rapporter är ca 40 om året.

Försvarsutskottet har granskat den militära underrättelsetjänsten. Med anledning av vad som inhämtats vid granskningen har utskottet lämnat en redovisning och vissa förslag till riksdagen (FöU 1973:25).

Utskottet ställer följande allmänna krav på underrättelsetjänsten.

1. Verksamheten skall avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet.

2. Organisationen skall vara en del av vårt demokratiska samhälle och verksamhetens inriktning skall stå under löpande kontroll av statsmakterna.

3. Verksamhet inom Sverige får inte stå i strid med landets lagar och inte vara inriktad på uppgifter som ankommer på polisen.

4. Verksamheten skall vara effektiv och bedrivas under omdömesgill ledning. Sekretesskravet måste beaktas.

Med utgångspunkt i de allmänna kraven på underrättelseorganisationen finner utskottet att verksamheten bör få en fastare inriktning genom att Kungl. Maj:t utfärdar riktlinjer (instruktion) för verksamheten. Utskottet föreslår vidare att det i fortsättningen öppet redovisas att en verksamhet av detta slag bedrivs och måste bedrivas. Det allmänna syftet och den organisatoriska anknytningen i stort bör enligt utskottet vara kända. Enligt utskottets mening bör den under överbefälhavaren ansvarige chefen för den hemliga underrättelsetjänsten i fortsättningen stå i öppen personalförteckning.

Försvarsutskottet förutsätter att behovet av insyn och kontroll liksom nu i första hand tillgodoses genom att kommande riksdagars försvarsutskott följer verksamheten i stort och att regeringen ägnar frågan om underrättelsetjänsten betydande uppmärksamhet. Utskottet anser det vidare möjligt att en eventuell lekmannastyrelse för försvarsstaben i fredstid kan få till uppgift att ta ställning till principiella frågor rörande underrättelsetjänsten. Enligt utskottet kan man också tänka sig andra former för insyn och kontroll.

Genom utskottets granskning har aktualiserats en rad frågor rörande den personal som är fast knuten till den hemliga underrättelsetjänsten. Underrättelsetjänsten behöver enligt utskottet personal som är både effektiv och omdömesgill. Säkerhetsskyddet ställer särskilda krav. Mot denna bakgrund anser utskottet att man i fortsättningen bör ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som gäller rekrytering och anställningskontroll, utbildning för underrättelseverksamheten och vidareutbildning för annan verksamhet efter avslutad anställning. Olika medel bör enligt utskottet stå till förfogande när ett anställningsförhållande måste avvecklas. Verksamhetens speciella karaktär gör det också angeläget att överväga frågor om anställningsförhållanden, tystnadsplikt m. m. för den personal som är fast knuten till underrättelsetjänsten.

Beträffande medelsförvaltningen och den ekonomiska kontrollen vid underrättelseorganisationen anför utskottet att det från personalens synpunkt är av väsentlig betydelse att misstankar om brottsligt eller eljest olämpligt förfarande med disponerade medel kan bli föremål för prövning som grundar sig på arkiverade redovisningshandlingar.

Utskottet anser att verksamheten vid den s. k. Öst Ekonomiska Byrån inte i första hand är ett försvarsintresse. Den särskilda kompetens som byrån representerar bör därför enligt utskottet inte ges statligt stöd som innebär organisatorisk anknytning till försvaret.

Riksdagen (rskr 1973:383) har godkänt de allmänna krav på underrättelsetjänsten som försvarsutskottet har angett och som sin mening givit Kungl. Maj:t till känna vad utskottet har anfört om den hemliga underrättelsetjänsten i fortsättningen.

Jag avser att återkomma till Kungl. Maj:t med förslag att tjänsten för den under överbefälhavaren ansvarige chefen för den hemliga underrättelsetjänsten skall redovisas i öppen personalförteckning och att den s. k. Öst Ekonomiska Byrån skall frigöras från försvaret.

En särskild utredning bör få i uppdrag att föreslå riktlinjer för den militära underrättelsetjänstens verksamhet m. m. och i samband därmed lämna erforderliga förslag till de instruktioner som bör utfärdas av Kungl. Maj:t. Utredningen bör även föreslå former för ökad insyn i och kontroll över den hemliga underrättelsetjänsten. Det bör även uppdras åt utredningen att lämna förslag beträffande medelsförvaltningen och den ekonomiska kontrollen inom denna verksamhet.

Utredningen bör också för att få underlag till sina förslag om den framtida underrättelseverksamhetens inriktning göra de tillbakablickar på den hittillsvarande verksamheten som kan anses nödvändiga. Inte minst viktigt i det sammanhanget är att utredningen historiskt följer den hittillsvarande verksamhetens karaktär och inriktning under efterkrigstiden mot bakgrund av det internationella skeendets inverkan på vårt land och hur detta bedömdes vid vissa tidpunkter påverka vårt försvar och vår säkerhet.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla högst sex sakkunniga för att utreda riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten m. m.,

att utse en av de sakkunniga att vara ordförande,

att besluta om experter, sekreterare och annat arbetsbiträde åt de sakkunniga.

Vidare hemställer jag att Kungl. Maj:t föreskriver

att de sakkunniga får samråda med myndigheter samt begära uppgifter och yttranden från dem,

att ersättning till sakkunniga, experter och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrivs,

att kostnaderna för utredningen skall betalas från fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Bilaga 2 Viktigare inslag i arbetet med att samla fakta och synpunkter av betydelse för utredningsuppdraget

Studiebesök

försvarets forskningsanstalt
försvarets radioanstalt
försvarsstabens säkerhetsavdelning
försvarsstabens underrättelseavdelning
IB
rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning

Personer som utredningen utfrågat

utrikesministern Sven Andersson
avdelningsdirektören Bo Anstrin
överdirektören Rune Blomqvist
journalisten Peter Bratt
direktören Birger Elmér
överstelöjtnanten Karl Forssberg
byråchefen Olof Frånstedt
departementsrådet Lennart Grape
avdelningschefen Sture Gyllö
byrådirektören Håkan Isacson
generaldirektören Lars Ljunggren
avdelningschefen Sture Palm
fil. dr Thede Palm
ombudsmannen Ingvar Paues
rikspolischefen Carl Persson
generaldirektören Urban Rosenblad
kommendörkaptenen Ulf Samuelson
överbefälhavaren Stig Synnergren
statssekreteraren Anders Thunborg
överstelöjtnanten Bengt Wallroth
generaldirektören Kjell Öberg
vissa personer som är eller har varit anställda vid IB.

Bilaga 3 Ansvarsfördelningen mellan försvarsstaben samt armé-, marin- och flygstaberna vid bearbetning av underrättelser

Ämnesområde (främmande makts)	Huvudunderrättelsemyndighet			
	Överbefälhavaren	Chefen för armén	Chefen för marinen	Chefen för flygvapnet
stat, samhälle och ekonomi	x			
politik	x			
militärgeografi, kommunikationsmedel och befästningsanläggningar	x			
oceangeografiska och hydrografiska förhållanden			x	
farleder, isbrytning, sjöräddning, lots och fyrväsende, fiskeriskydd			x	
flygleder, flygfyrar, flygräddningsorganisation				x
kartor		x		
sjökort och underrättelser för sjöfarande			x	x
flygkartor				x
stridskrafternas styrka, indelning, gruppering/basering, verksamhet, tillstånd och beredskap	x			
väderlek och väderlekstjänst				x
försvarets samt stridskrafternas ledning och organisation i stort	x			
förbandens ledning, sammansättning och utrustning (även enstaka fartyg och flygplan)		x	x	x
personal, militär personalvård och tjänsteföreskrifter	x			
utbildning		x	x	x

Ämnesområde (främmande makts)	Huvudunderrättelsemyndighet			
	Överbefälhavaren	Chefen för armén	Chefen för marinen	Chefen för flygvapnet
förberedande militär utbildning och arbetstjänst	x			
utbildning gemensam för försvaret	x			
utbildningsväsende och kurser vid civilförsvars-, polis-, underrättelser-och säkerhetsorganisationer	x			
taktik (stridsmetoder)		x	x	x
principer för taktisk samverkan mellan stridskrafter ur olika försvarsgrenar	x			
organisation och förfaringssätt inom särskilda tjänstegrenar (med förbandens strid sammanhängande stödfunktioner)		x	x	x
organisation och förfaringssätt inom underrättelsetjänst (utom förhörstjänst), säkerhetstjänst och säkerhetshotande verksamhet, krigsfångtjänst, interneringstjänst samt övriga särskilda tjänstegrenar, i den mån de berör försvarsstabens verksamhetsområde	x			
förhör och utfrågning, fångförhörstjänst		x		
signalspanings- och forceringstjänst	x			
fototjänst				x
signalskyddsmateriel	x			
teknik och materiel för signalspaning *i allmänhet*	x			
vapenverkan mot befästningar	x			
befästningars konstruktion och utformning	x			
befästningars hjälpelement (stötvågsskydd, gasskydd, radiologiskt och biologiskt skydd, vattenförsörjning och sanitära anordningar, uppvärmning, ventilation och avfuktning, interna signalförbindelser, elkraftförsörjning och belysning, brandskydd)	x			
speciell och standardiserad materiel för befästningar	x			

Ämnesområde (främmande makts)	Huvudunderrättelsemyndighet			
	Överbefälhavaren	Chefen för armén	Chefen för marinen	Chefen för flygvapnet
maskering och skenanläggningar vid fasta anläggningar	x			
maskering och skenanläggningar vid truppbefästningar	x			
maskering och skenanläggningar vid flygfält.	x			

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölag. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvar. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnade. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårobligatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.

Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor. 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar [13]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3] 4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02805-0
ISSN 0375-250X