

Regeringens proposition
1975/76:189

**med förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelse-
tjänsten m. m.;**

beslutad den 18 mars 1976.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ERIC HOLMQVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av 1974 års underrättelseutrednings betänkande (SOU 1976:19) Den militära underrättelsetjänsten redovisas i propositionen vissa allmänna riktlinjer för vår militära underrättelsetjänst. Vidare föreslås grunder för insyn i och kontroll av verksamheten. För detta ändamål avses en särskild nämnd bli inrättad den 1 juli 1976. Nämnden förutsätts få sex ledamöter. Slutligen föreslås att överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med s. k. särskilda medel, IB, organisatoriskt knyts till försvarsstaben. Underrättelseutredningens organisationsförslag i övrigt avses bli överlämnade till försvarsmaktens ledningsutredning genom tilläggsdirektiv.

FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-03-18

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Feldt, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Holmqvist

Proposition med förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m. m.

Inledning

I västvärlden har under senare år förts en livlig debatt om underrättelsetjänsten i dess olika former. Vissa kritiker har satt i fråga om det över huvud taget skall finnas någon underrättelsetjänst. Andra har vänt sig mot att underrättelseorganen är isolerade från det övriga samhället och ofta handlar i strid med de regler som gäller för detta. Bristen på insyn och kontroll över verksamheten har också kritiserats.

Å andra sidan har man i debatten betonat att underrättelsetjänsten är ett tidlöst och ofrånkomligt inslag i den internationella samlevnaden. Som stöd för detta påstående har man anfört 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.

Under våren och sommaren 1973 publicerade journalisterna Peter Bratt och Jan Guillou artiklar i tidningen Folket i Bild/Kulturfront om en hemlig svensk underrättelseorganisation som kallades IB, "Informationsbyrå". I artiklarna lämnades uppgifter om IB:s organisation, arbetssätt och inriktning. Artikelförfattarna gjorde bl. a. gällande att IB bedrev infiltration i den svenska fackföreningsrörelsen, förde åsiktsregister över personer i Sverige, samarbetade med utländska underrättelseorgan på ett sätt som stred mot vårt lands alliansfria utrikespolitik samt medverkade i 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 tidningsartiklarna.

En tidigare anställd vid IB, byrådirektören Håkan Isacson, upprepade i ett brev till försvarsministern vissa av de påståenden som hade framställts i artiklarna. Försvarsministern överlämnade Isacsons brev till riksåklagaren som uppdrog åt dåvarande chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten i Stockholm, C. A. Robért, att låta utreda anklagelserna i brevet.

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

Robért fann genom beslut i oktober 1973 inte skäl att åtala någon av de IB-medarbetare som hade utpekats som brottsliga i tidningsartiklarna, Bratts bok och Isacsons brev. Samma dag anhöll han emellertid Bratt, Guillou, Isacson och ytterligare två personer som misstänkta för spioneri på grund av uppgifterna i tidningsartiklarna och Bratts bok. I december 1973 väcktes åtal mot Bratt och Guillou för spioneri och mot Isacson för spioneri och medhjälp till spioneri.

I 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, som genom dom i mars 1974 satte ned straffet för honom 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.

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.

Utskottet ansåg att Sverige behöver både en underrättelsetjänst och en säkerhetstjänst så länge vi vill upprätthålla ett meningsfullt försvar. Utskottet angav i detta sammanhang helt kortfattat 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 bedrivs under omdömesgill ledning. Sekretesskravet måste beaktas.

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 riksdagens försvarsutskott skulle följa verksamheten i stort och att regeringen skulle ägna den betydande uppmärksamhet. Utskottet ansåg det möjligt att en eventuell lekmanstyrelse för försvarsstaben i fredstid också skulle kunna 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 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 den särskilda byrån, IB.

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 att ytterligare studera de frågor som berörts. 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 de framförda påståendena om partipolitiskt utnyttjande av den särskilda byrån 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 händelseutvecklingen 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).

Vid konstitutionsutskottets granskning år 1974 av statsrådets 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 totalförsvaret, som syftar till att upprätthålla vår neutralitet, om det skulle bli krig i vår omvärld.

Konstitutionsutskottets granskning avsåg handläggningen inom regeringen av militära underrättelsefrågor. 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 nödvändigt 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 underrättelseorganisationer fann utskottet att frågan alltid hade underställts regeringen (försvarsministern). 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 underrättelseorganisationer 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 mi-

litärledningen hade huvudansvaret för. Det var vidare naturligt att försvarsministern i sin tur delgav statsministern och, när det behövdes, regeringen i övrigt vad som hade förkommit 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 handlingarna utan särskilt uttalande (prot. 1974:86).

Till riksdagens ombudsmän (JO) inkom ett sjuttiototal anmälningar som rörde IB-affären. 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 i september 1975 (JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 132) 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) uttalade JO kritik bl. a. beträffande den verksamhet som IB hade bedrivit inom landet mot personer som var bosatta här. Det gällde i första hand infiltration i politiska och andra sammanslutningar samt intrång i en statslös kvinnas bostad. JO uppehöll sig också vid en anmälan att IB hade lämnat ut uppgifter om en svensk journalist till en utländsk underrättelseorganisation. Han anförde att sakens principiella sida var betydelsefull, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt. JO uttryckte vidare mycket starka betänkligheter mot att IB hade lämnat över vissa uppgifter till en privatperson, varigenom IB hade förlorat kontroll och rådighet över uppgifterna.

Mot bakgrund av IB-affären och försvarsutskottets granskning av denna tillkallade jag med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande i januari 1974 sex sakkunniga¹ för att utreda riktlinjerna för den militära underrättelsetjänsten m. m.

De sakkunniga, som tog namnet 1974 års underrättelseutredning (UU 74), avlämnade i januari 1976 betänkandet Den militära underrättelsetjänsten. Betänkandet innehåller uppgifter av hemlig natur. Utredningen hemställde att det skulle offentliggöras i största möjliga utsträckning. Sedan

¹ F. d. universitetskanslern Nils Gustav Rosén, ordförande, ombudsmannen Göran Axell, chefredaktören Anders Clason, f. d. riksdagsledamoten Nancy Eriksson, förutvarande statsrådet, riksdagsledamoten Gunnar Hedlund och professorn Ulf Himmelstrand.

betänkandet hade sekretessgranskats beslöt regeringen i januari 1976 enligt 37 § sekretesslagen (1937:249) att offentliggöra huvuddelen av betänkandet (SOU 1976:19).

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av överbefälhavaren – efter hörande av försvarsgrenscheferna, försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt – samt försvarets radioanstalt.

Underrättelseutredningen har med särskild skrivelse i november 1975 föreslagit vissa ändringar i budgeteringen av kostnaderna för underrättelsetjänsten. På min hemställan har regeringen i prop. 1975/76:100 (bil. 6) underställt riksdagen förslagen. Jag kommer i det följande att ta upp vissa principfrågor beträffande underrättelsetjänsten och hemställa att regeringen föreslår riksdagen åtgärder för att öka insynen och kontrollen över verksamheten.

Endast en del av underrättelseutredningens förslag underställs riksdagen i detta sammanhang. På grund av det allmänna intresset av saklig upplysning om underrättelsetjänsten kommer jag trots detta att i fortsättningen relativt utförligt redogöra för underrättelsetjänstens grunder, det svenska underrättelseväsendets funktion och organisation, andra länders underrättelseverksamhet samt underrättelseutredningens överväganden och förslag.

Underrättelsetjänstens grunder

Klarläggande av underrättelsebehov och inriktning av källor

Underrättelsetjänst i ordets vidaste bemärkelse innebär 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. I fortsättningen använder jag begreppet i den senare bemärkelsen.

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.

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 andra organ.

Underrättelsetjänstens karaktär medför att verksamhetens innehåll bestäms av de kunskaper om främmande makters 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 avseenden informationen om andra länder behöver kompletteras kallas i den militära terminologin *klarläggande av underrättelsebehov*. Denna process mynnar ut 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 angivna mål. Ordern kan också förädlas av ett akut informationsbehov och därför vara mera detaljerad.

Ett rationellt utnyttjande av de källor som man kan få information från 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.

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 detta 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 facktidsskrifter 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 underrättelser kan – utan krav på logiskt inbördes samband – förtecknas på följande sätt.

1. Markspaning
2. Fartygspaning
3. Flygspaning
4. Elektronisk spaning
5. Satellitspaning
6. Iakttagelser av attachéer
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

Den tekniska utvecklingen under senare år har haft stor inverkan på möjligheterna att inhämta underrättelser. Särskilt inom elektronikområdet har utvecklingen av avlyssningsapparaturl m. m. väsentligt ökat möjligheterna till underrättelseinhämtning.

När det gäller inhämtning genom s. k. särskilda medel har agentverksamhet av tradition tilldragit sig särskild uppmärksamhet. Underrättelseagenterna spelar emellertid numera inte en så dominerande roll som de har gjort tidigare. Skälen härtill är flera. Det viktigaste torde vara att andra medel för att inhämta underrättelser har visat sig vara mer givande.

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 utvecklade analys av signaler från radarstationer och navigationssystem få upplysningar om viktiga egenskaper hos dessa anläggningar.

Signalspaning utförs 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 fotospa-

ningen. Den största fördelen med satelliterna är att de befinner sig så högt att det område som kan överblickas är mycket stort. 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.

Signalspaning kan också riktas 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.

Utan att tappa satelliterna på deras informationsmaterial kan man genom uppgifter om deras banor, utrustning, väderförhållanden o. d. få 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 omloppsbanan, användningsområde m. m.

Inom ramen för det livliga officiella umgänget mellan länderna utbyts givetvis information som nationernas underrättelsetjänster kan tillgodogöra sig. Härutöver förekommer samverkan mellan ländernas underrättelseorganisationer. Det är helt naturligt att en sådan samverkan utvecklas mest inom stormaktsblocken. Dessa länder har till stora delar gemensamma utrikespolitiska mål med bl. a. sinsemellan integrerade försvarssystem, som kräver en samordnad underrättelsetjänst. Samarbeta förekommer dock inte bara 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 sålunda 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.

Bearbetning av underrättelser

Det är bara undantagsvis som inhämtade underrättelser omedelbart, fullständigt och korrekt klagör 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 har därför bearbetningsprocessen utomordentligt stor betydelse.

Bearbetningen omfattar i allmänhet värdering, registrering, detaljgranskning och sammanställning samt underrättelsebedömande.

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

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

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 klarlägga 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.

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 omfattar underrättelsebedömandet vanligtvis främmande stridskrafterns läge, handlingsmöjligheter och sannolika handlande.

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 förhållanden, t. ex. främmande stridskrafterns verksamhet i ett visst område under tidsperioden. Vid sidan av dessa översikter kan specialorienteringar i olika ämnen ges ut.

Den militära underrättelsetjänstens funktion

Försvarsmaktens uppgifter och ansvarsförhållanden i stort

Målet för vårt lands försvarsmakt är att bidra till att bevara vår fred och vårt oberoende, varvid de disponibla förbanden (krigsorganisationen) är de medel som står till förfogande. Den process i vilken vi – i ett skärpt läge

eller under krig – utnyttjar vår krigsorganisation brukar kallas *operativ verksamhet*.

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 förfogande för de chefer som har ansvaret för den operativa verksamheten.

För att förbandsproduktionen skall resultera i de förband som de operativa cheferna 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 av detta inrikta förbandsproduktionen både på lång och kort sikt. Denna funktion kallas *övergripande avvägning och inriktning*.

I vår försvarsmakt är ansvaret för de nyssnämnda funktionerna uppdelat på flera myndigheter. *Överbefälhavaren* har ansvaret för den operativa verksamheten och den övergripande avvägningen och inriktningen. *Försvarsgrenscheferna* ansvarar för ledningen av förbandsproduktionen. *Militärbefälhavarna* har ansvar både för operativ verksamhet och vissa delar av förbandsproduktionen. *Försvarets materielverk* svarar för försvarsmaktens materielanskaffning och *fortifikationsförvaltningen* för anläggningsanskaffningen.

Det militära försvarets centrala och högre regionala ledningsorganisation m. m. ses f. n. över av försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74).

Underrättelsetjänstens funktion i försvarsmakten

Överbefälhavaren skall enligt sin instruktion (1968:408, omtryckt 1974:611; 6 §) leda vårt lands militära underrättelsetjänst. För detta ändamål har han utfärdat Underrättelseinstruktion för krigsmakten och Underrättelsereglemente för krigsmakten. Enligt bestämmelserna i dessa är underrättelsetjänstens ändamål i fred 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.

En av underrättelsetjänstens uppgifter i fredstid är alltså 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 utgör indikationer på att landet kan komma att bli utsatt för angrepp.

För att kunna göra en riktig 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 stridskrafterns övningsverksamhet, flyg- och fartygstrafik i närheten av vårt land m. m. Den fortgående övervakningen av militär och annan verksamhet i andra länder är i huvudsak begränsad till vårt närområde.

Krigsplanläggningen förutsätter omfattande kunskaper om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning. Det är 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.

Det ankommer på underrättelsetjänsten att skaffa fram dessa för krigsplanläggningen avgörande kunskaper. Underrättelsetjänsten arbetar på två-fem års sikt och ägnar naturligtvis särskild uppmärksamhet åt sådana stridskrafter som vår försvarsmakt kan ställas mot. Detta innebär 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 underrättelsetjänst.

Inom försvarsmakten pågår en omfattande verksamhet som syftar till att ge vårt försvar en ändamålsenlig utformning i framtiden, om 15–20 år. I vårt land skall den militära underrättelsetjänsten bidra med underlag för denna långsiktiga planering. Uppgiften är därvid att ta reda på hur främmande stridskrafter kan väntas bli utformade. 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 mera om framtidsstudier och forskning än om underrättelsetjänst.

De grundläggande bestämmelserna för försvarsmaktens 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 maktors 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.

Den militära underrättelsetjänstens nuvarande organisation m. m.

Ledning och arbetsfördelning

Som jag har nämnt tidigare leder överbefälhavaren underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. Han biträds av försvarsstaben. Inom denna bereds frågor om underrättelsetjänst vid underrättelseavdelningen inom sektion 2.

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. Under chefen för försvarsstaben åligger det chefen för sektion 2 i staben att hålla samman ärenden om försvarsmaktens underrättelsetjänst och att verka för att den samordnas med motsvarande verksamhet inom övriga delar av totalförsvaret.

De enheter som har till huvudsaklig uppgift att inhämta underrättelser är försvarets radioanstalt och IB. 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. Underrättelser inhämtas dessutom av civila enheter som utrikesdepartementet, polisen, tullen och lotsverket. Den del av inhämtningen som består i genomgång av öppet material bedrivs vid ett flertal staber och myndigheter.

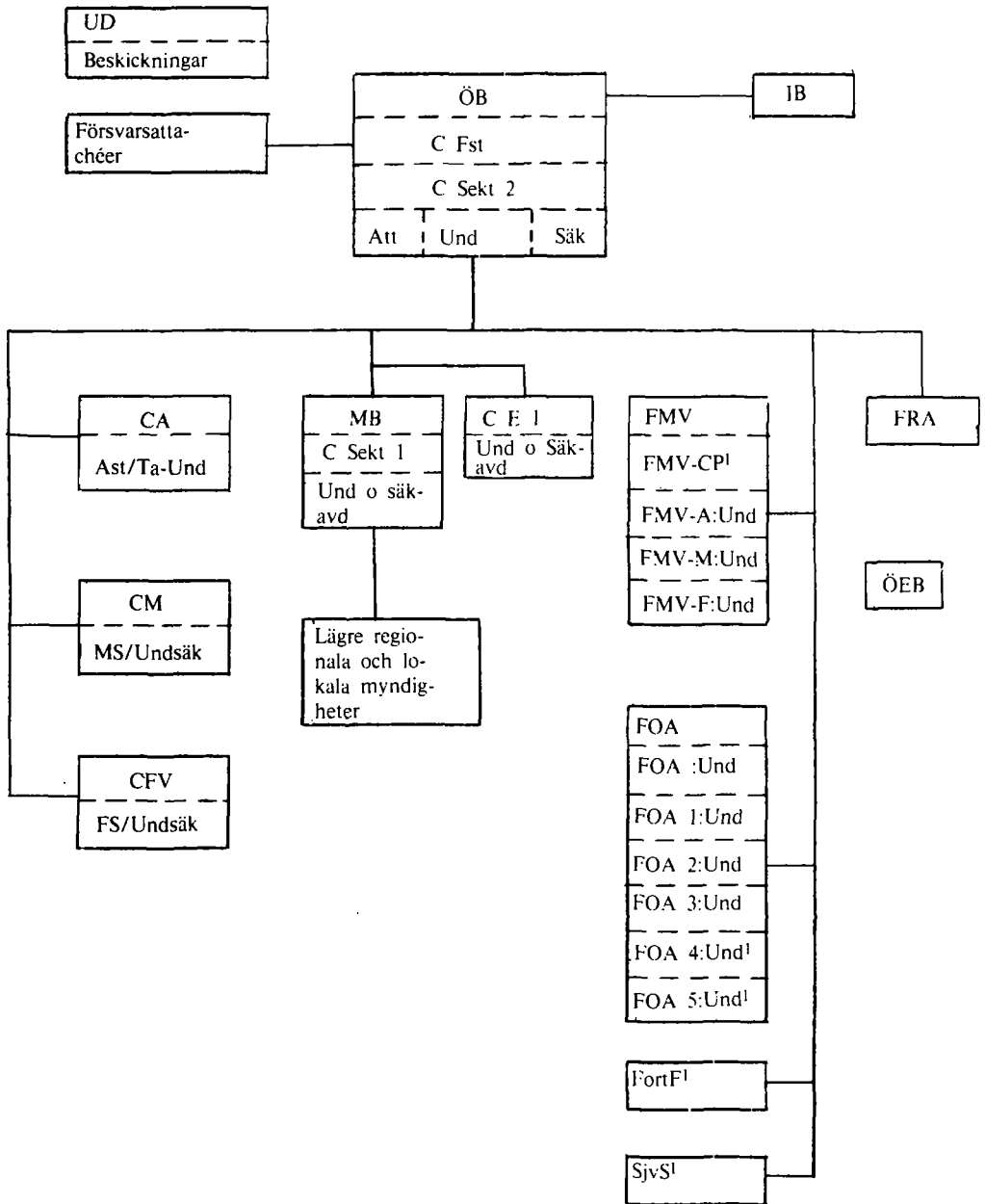
Huvudorganet för bearbetning av militära underrättelser är försvarsstabens underrättelseavdelning. De olika ämnesområdena har dock delats upp så att vissa underrättelser bearbetas vid försvarsgrensstaberna samt, vad gäller den s. k. tekniska underrättelsetjänsten, vid försvarets forskningsanstalt, försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen och försvarets sjukvårdsstyrelse.

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 avsedda för reservanställd personal eller värnpliktiga. Dessa tillförs underrättelseväsendet först vid mobilisering sedan de har utbildats i fredstid.

Underrättelseväsendets organisation i stort i fred och organisationen av försvarsstabens sektion 2 framgår av följande tablåer (intagna på s. 15 och 17).

Underrättelsetjänstens organisation i fred

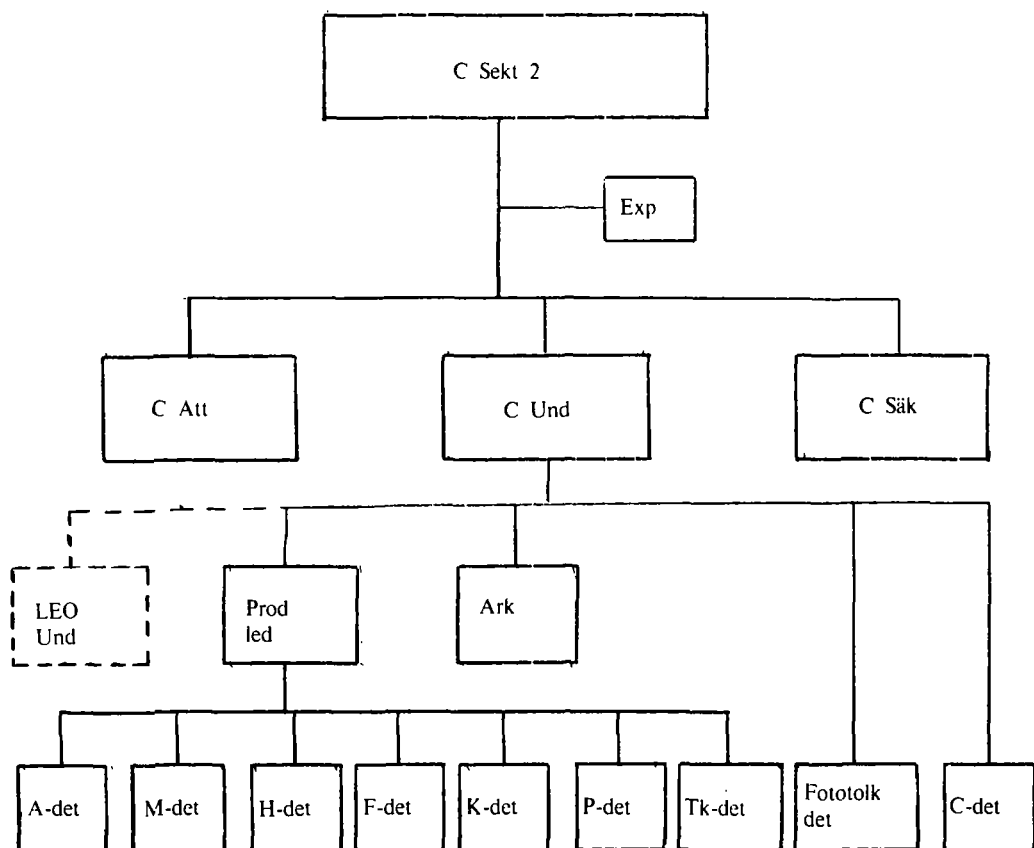
(Förkortningar se s. 16)



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 flygvapnet
FS/Undsäk	Flygstabens underrättelse- och säkerhetsavdelning
MB	Militärbefälhavare
C E 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 armémateriel 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

Organisationen av försvarsstabens sektion 2



Förkortningar

C Sect 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	Telekrigföringsdetalj
Fototolk det	Fototolkdetalj
C-det	Centraldetalj

Försvarsstabens underrättelseavdelning

Försvarsstabens underrättelseavdelning är både överbefälhavarens stabsgör vid ledningen av underrättelsetjänsten och huvudunderrättelsemyndighet för bearbetning av underrättelser inom vissa ämnesområden. Vid avdelningen inhämtas dessutom 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 ställningsföreträdare. Produktionsledaren leder mer direkt 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 chefen för underrättelseavdelningen med bl. a. samordnings- och budgetfrågor inom sektionen och avdelningen.

För övriga enheter är arbetsuppgifterna i huvudsak följande.

Armédetaljen bearbetar underrättelser om främmande krigsmakters högsta ledning, arméstridskrafter och landkrigföring. Vid marindetaljen behandlas marinstridskrafter och sjökrigföring. Flygdetaljen bearbetar underrättelser om flygstridskrafter samt luftkrigföring, krigföring med fjärrvapen, civilförvar och luftfart. Kommunikations- och underhållsdetaljen har hand om bearbetningen av underrättelser som rör militärgeografi, kommunikationer och kommunikationsmedel (land-, sjö-, luft- och telekommunikationsmedel m. m.), förrådsanläggningar och anläggningar för stridskrafternas underhåll samt transport- och underhållstjänst. Vid politisk-ekonomiska detaljen bearbetas underrättelser om det militärpolitiska läget (militär och ekonomisk krigspotential samt försvarsbudgetar), internationell politik och försvarsdebatt. Telekrigföringsdetaljen behandlar underrättelser om främmande makters telekrigföring i fråga om telemotmedel, signal- och satellitspaning. Handelsfartygsdetaljen sköter bearbetningen av 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 underrättel-

sehandlingar. Dess personal studerar utländsk press och delger försvarsstabens informationsavdelning och berörda försvarsgrensstaber uppgifter i utländsk press om svenska militära förhållanden.

Försvarsstabens underrättelseavdelning har sammanlagt ett femtiotal anställda. Mindre än hälften är militär personal. Vid politisk-ekonomiska detaljen, handelsfartygsdetaljen och kommunikationsdetaljen är all personal civil.

Resultatet av underrättelseavdelningens verksamhet (produktionen) 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 stridskrafterns 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. 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. Översikter och orienteringar delges myndigheter och befattningshavare inom och utom försvarsmakten. 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.

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. 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.

I sektion I i arméstaben ingår en taktik- och underrättelseavdelning som bl. a. har till uppgift att

- leda och samordna arbetet med utveckling av markstridskrafternas taktik- och underrättelsetjänst, taktiska mål 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.

Bearbetning och delgivning av underrättelser samt framställning av handböcker sker vid en bearbetningsdetalj. Frågor som rör de egna arméstridskrafternas underrättelsetjänst, t. ex. målsättning, inriktning, krigsorganisation och utbildning, handläggs vid taktik- och underrättelseavdelningens underrättelsedetalj.

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.

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

I avdelningen ingår dessutom en centraldetalj. Vid denna utarbetas långtidsplaner för underrättelsetjänstens utveckling inom marinen. Där handläggs också bl. a. ärenden om 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 maktens örlogsfartyg.

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

Vid centraldetaljen handläggs ärenden om det egna flygvapnets underrättelsetjänst som rör organisation, personal, utbildning, övningar och reglementen. Vid detaljen inriktas underrättelsetjänsten inom flygvapenchefens ansvarsområde. Här bearbetas också underrättelser om luftförsvar.

Bearbetningsdetaljen leder inhämtningen av underrättelser genom Stril

(fredsluftbevakning) och bearbetningen av dessa. Detaljen samverkar med försvarets radioanstalt.

Underrättelsedetaljen svarar för att underrättelser om utländska flygstriidskrafterns 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 flygvapenchefen vid sammanställning av olika handböcker.

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 har ingen verksamhetsstyrelse.

Radioanstalten 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 behövs för anstaltens verksamhet. Radioanstalten 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 meddelar fortlöpande anvisningar för den närmare inriktningen av verksamheten. I frågor av särskild betydelse för utrikesdepartementet eller rikspolisstyrelsen samråder han med kabinetssekreteraren resp. rikspolischefen.

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

Enligt instruktionen för försvarets radioanstalt skall utrikesministern och försvarsministern hållas underrättade om underrättelseverksamhetens inriktning och arbetets bedrivande i stort.

Radioanstalten är organiserad på en produktionsavdelning, som består av ett kansli och tre produktionsenheter, samt en administrativ enhet, en teknisk enhet, en utbildningsenhet och ett planeringssekreterariat.

Vid försvarets radioanstalt utförs en omfattande teknisk bearbetning av det inhämtade underrättelsematerialet. Huvuddelen av materialet delges för-

svarsstabens underrättelseavdelning som gör en fortsatt bearbetning av materialet och ställer samman det med övriga underrättelser.

Radioanstaltens anslagsframställningar inges genom överbefälhavaren. 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.

IB

Vid försvarsstabens tillkomst år 1937 inrättades inom staben en särskild underrättelseavdelning som var gemensam för krigsmakten. Under de första krigsåren tillkom den s. k. G-sektionen vid avdelningen. 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. Man var främst 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. I viss utsträckning förekom dock att underrättelser inhämtades från mera avlägsna platser. 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.

Vid den dåvarande inrikesavdelningen i försvarsstabens (numera försvarsstabens säkerhetsavdelning) inrättades år 1957 en enhet med uppgift att i Sverige och vissa andra länder inhämta och bearbeta säkerhetsunderrättelser, dvs. underrättelser om säkerhetshotande verksamhet. För att sekretessen kring verksamheten skulle kunna behållas, hölls delar av personalen skilda från inrikesavdelningen, både lokalmässigt och i personalförteckningar. Under år 1961 skildes denna enhet helt från inrikesavdelningen och fick en självständig ställning.

I mitten av 1960-talet utfördes inom försvarsstabens 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 sammanlösas.

Förslag till ny organisation avgavs i prop. 1965:66. I denna uttalade dåvarande departementschefen att förslaget till gemensam organisation för särskild personalkontroll och underrättelseverksamhet borde i huvudsak biträdas. Verksamheten skulle enligt min företrädare 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. Ursprungligen bestämdes att organisationen skulle heta 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 stället beslöts att den svenska organisationen skulle kallas 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 så att byrån knöts direkt till överbefälhavaren utan att ingå i försvarsstaben.

I organisatoriskt 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 har medfört att ett stort antal av de anställda vid byrån har blivit – med en fackbenämning – "brända". Detta innebär att deras anknytning till verksamheten har avslöjats så att de inte längre kan användas i arbetet. Detsamma är fallet med en del lokaler, fordon m. m. Byrån har därför omorganiserats i olika avseenden.

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 sådana säkerhets-

underrättelser som har 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. utarbetas skriftliga anvisningar för IB:s inriktning.

IB har till 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 ett 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 vilja samarbeta med underrättelsetjänsten om deras anonymitet garanteras.

I detta sammanhang bör framhållas att IB:s fasta personal 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 personalen upprätta rapporter för vidare befordran till försvarsstabens underrättelseavdelning, där rapporterna sedan bearbetas tillsammans med övrigt underrättelsematerial. Det är alltså bara i undantagsfall som den fasta personalen 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.

IB:s personalförteckning är hemlig. Den 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 vissa av byråns befattningshavare s. k. täckanställningar vid andra statliga myndigheter. Detta innebär att de finns upptagna på dessa myndigheters personalförteckningar och även får sin lön därifrån. Myndigheterna i fråga avkräver sedan försvarsstaben motsvarande belopp. Anslagen till IB belastas alltså slutligen

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. På min föredragning har regeringen (prop. 1975/76:100 bil. 6) föreslagit riksdagen att denna kostnad fr. o. m. budgetåret 1976/77 i likhet med övriga kostnader för IB skall belasta primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet under anslaget Insatsberedskap m. m.

Personal rekryteras – även vad gäller ledande befattningar – från både civilt och militärt håll. Den särskilda utbildningen för tjänstgöring vid IB meddelas till övervägande del inom byrån. Huvudsakligen sker detta genom handledning av mer erfarna arbetskamrater. Därutöver anordnas i viss utsträckning internatkurser 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.

Befattningshavare 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 personal 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 viss utsträckning i sådana lägen kommenderas att tjänstgöra vid byrån. 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.

Försvarsattachéerna

Vid våra större beskickningar utomlands finns försvarsattachéer som har till uppgift bl. a. att på öppen väg inhämta underrättelser 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 uppftar frågeställningar av allmän och sammanfattande karaktär.

Härutöver förekommer årsinriktning, som gäller budgetårsvis och som tar upp underrättelsebehov av väsentlig betydelse för beslut under de närmaste åren, samt tillfällig inriktning, som anges sedan myndighet till chefen för försvarsstaben har anmält behov av underrättelser som går utöver årsinriktningen och som bör tillgodoses omedelbart.

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 var och en 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 genomförs 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.

Underrättelsetjänsten vid militärområdesstaberna och första flygeskaderstaben

Enligt underrättelsereglementet för krigsmakten leder militärbefälhavarna underrättelse- och säkerhetstjänsten i fred inom militärområdena och inom de delar av operationsområdena 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 stadgar vidare att underrättelse- och säkerhetstjänsten vid militärområdesstab (motsvarande) skall handläggas vid en sär-

skild avdelning.

Underrättelsetjänsten i fred omfattar för militärbefälhavarens del både inhämtning av underrättelser och bearbetning och delgivning av dem. Vid samtliga militärområdesstaber ombesörjs denna verksamhet vid underrättelse- och säkerhetsavdelningarna. Deras 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 säkerhetsavdelning 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).

Öst Ekonomiska Byrån

Öst Ekonomiska Byrån tillhör inte det militära underrättelseväsendet. Eftersom detta tillgodogör sig material från byrån vill jag dock lämna en kort redogörelse för byråns verksamhet.

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

Banker, storföretag och intresseorganisationer abonnerade på rapporter och notiser från byrån. 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. 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 lett till att tjänsten som chef för byrån inte längre betalas över försvarshuvudtiteln utan från kommerskollegiums anslag på handels-huvudtiteln.

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, arbets sätt, 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 åstadkommit först och främst på vanligt sätt. 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.

Särskilda åtgärder har också vidtagits för att hindra att främst inhämtningen med särskilda medel röjs. Vissa anställda har försetts med en fiktiv bakgrund i form av anställning vid annan myndighet. Vidare har viss verksamhet dolts bakom någon annan aktivitet. Åtgärder har också vidtagits för att hindra att lokalers rätta 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.

Underrättelsetjänsten i försvarsmaktens budget

Av följande tabell framgår från vilka anslag och primäruppdrag som verksamheten vid försvarsmaktens underrättelseorgan f. n. betalas.

Underrättelsetjänsten i försvarsmaktens budget

Från		
anslaget	primäruppdraget	betalas underrättelsetjänsten vid
E 1. Försvarsstaben	Försvarsstaben: Allmän ledning och förbandsverksamhet (40111)	– huvuddelen av försvarsstabens underrättelseavdelning

Från

anslaget	primäruppdraget	betalas underrättelse-tjänsten vid
		<ul style="list-style-type: none"> - 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 flygeskadestabens (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

Från

anslaget	primäruppdraget	betalas underrättelse- tjänsten vid
	Försvarets radioan- stalt: Centralt vid- tagen materielanskaff- ning m. m. (50622)	
F 20. Insatsbered- skap m. m.	Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011)	- telekrigförings- och handelsfartygsdetal- jerna m. m. vid för- svarsstabens under- rättelseavdelning - IB m. m.

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

Underrättelsetjänstens kostnader

Kostnaderna för underrättelsetjänsten under budgetåret 1974/75 framgår av följande sammanställning. 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. till överbefälhavaren, chefen för försvarsstaben och chefen för sektion 2 i försvarsstaben (inkl. sektionsexpeditionen) som bör hänföras till underrättelsetjänsten. Kostnaderna för vårt spaningsflyg ingår inte i sammanställningen. De är ungefär lika stora som de här redovisade kostnaderna för underrättelsetjänsten.

Underrättelsetjänstens kostnader budgetåret 1974/75

Myndighet	Kostnader (1 000-tal kr.)
Försvarsstaben	}
Underrättelseavdelningen	
Försvarsattachéorganisationen (del)	
IB	
	18 585

Myndighet	Kostnader (1 000-tal kr.)
Arméstaben)
Marinstaben	
Flygstaben	
Militärområdesstaber m. m.	
Försvarets materielverk	1 145
Försvarets forskningsanstalt	1 400
Försvarets radioanstalt	80 306
Summa	101 436

Som framgår av sammanställningen kostar den svenska underrättelse-tjänsten 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 %.

Kostnaderna för inhämtning utgör den klart största delen av de sammanlagda underrättelsekostnaderna. Härvid räknas kostnaderna för försvarets radioanstalt i sin helhet som kostnader för inhämtning trots att en omfattande teknisk 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. De överstiger dock inte 1 % av totalkostnaderna för underrättelsetjänsten.

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 avvikelser 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 för underrättelseverksamhet m. m. inom försvaret under anslagen Försvarsstaben: Avlöningar och Försvarsstaben: Omkostnader – numera ingående i anslaget Insatsberedskap m. m., primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011). 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. Vid varje budgetårs utgång överlämnar förvaltningsofficeren vid försvarsstaben och chefen för IB sina resp. redovisningshandlingar till en regementsofficer som utses av försvarets ci-

vilförvaltning. 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.

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. Efter föredragningen förstörs handlingarna.

Arkiveringsfrågor m. m. inom underrättelsetjänsten

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).

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. Promemorian utformas med sikte på att IB:s källa inte får röjas. 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.

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

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

Vid IB finns också ett diarium för andra handlingar än underrättelsehandlingar. Beträffande dessa handlingar tillämpas 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 underrättelsehand-

lingar finns inte om man undantar ett beslut i januari 1967 (nr 176), som avser handlingar från försvarets radioanstalt.

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 bedömning och beslut i stort samt för beslutets genomförande.

I krig skall underrättelsetjänsten enligt nu gällande föreskrifter i n r i k t a s främst på att 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 och underlag härför.

Handläggningen av underrättelsefrågor inom regeringen

Samordningen inom regeringskansliet av totalförsvarsfrågor har i fred lagts på försvarsministern. För detta ändamål biträds han inom försvarsdepartementet av en s a m o r d n i n g s a v d e l n i n g. I krig samordnas försvarsanstängningarna ytterst av statsministern. Härvid biträds han av ett kansli som ingår i krigsorganisationen. Kansliet bildas i huvudsak av samordningsavdelningen. Det innehåller bl. a. en l ä g e s e n h e t med huvuduppgift att följa läget i vår omvärld och beredskapsläget inom landet.

I fred skall samordningsavdelningen hålla samman uppföljningen av det aktuella underrättelseläget och svara för beredningen av ärenden som rör totalförsvarets beredskap. En särskild kontaktman svarar för samverkan med försvarsstaben i fråga om uppföljningen av aktuellt underrättelseläge. Sam-

ordningsavdelningen är genom kontaktmannen representerad i första hand vid de veckovisa underrättelseorienteringarna i försvarsstaben samt vid andra viktigare underrättelseorienteringar.

Andra länders underrättelseverksamhet

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 tilldragit sig allt större intresse. I ökad utsträckning söker vissa länder också infiltrera andra länders politiska liv och administration genom sina underrättelseorganisationer.

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

Metodikerna inom det moderna spionaget utvecklas i takt med den tekniska, särskilt den elektroniska, forskningens framsteg. Som har berörts tidigare 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 underrättelsesympunkt.

För att påverka opinionsbildningen i andra länder använder vissa länder genom sina underrättelseorganisationer 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 stormaktblocken. De spionaffärer som har uppmärksammas under efterkrigstiden har också i regel avsett underrättelseverksamhet mot land inom det andra blocket. De små och alliansfria staterna saknar dock inte intresse från underrättelsesympunkt. 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.

Beträffande den underrättelseverksamhet som riktar sig mot Sverige kan sägas att främmande underrättelseorganisationer förtgående ägnar vårt land stor uppmärksamhet. De metoder som kommer till användning vid underrättelseinhämtningen är mångsidiga och effektiva. 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 spanings satelliter som regelbundet passerar i banor över Sverige. Överträdelse 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.

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. Det kan dock konstateras dels att stormakterna satsar utomordentligt stora resurser på underrättelsetjänsten, dels att det är få länder som har särskilda insyns- och kontrollorgan för denna verksamhet.

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 för säkerhetstjänsten inom landet. Detta åliggande fullgörs på andra håll av polisen eller en självständig säkerhetsorganisation.

Underrättelseutredningen

Behovet av en militär underrättelsetjänst i fredstid

Underrättelseutredningen påpekar inledningsvis i sina överväganden och förslag att statsmakterna vid upprepade tillfällen har framhållit att vi behöver en militär underrättelsetjänst. 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 enligt utredningens mening behovet av

information om främmande makter. Detta gäller också i fredstid. Utredningen anser att behovet av en underrättelsetjänst styrks av de undersökningar av ett antal kriser som docenten Stig Ekman har utfört som ett självständigt expertarbete för utredningen.

Underrättelseutredningen erinrar om att 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. Utredningen framhåller att dessa möjligheter inte står till buds för oss. F. n. får vi visserligen en del av våra underrättelser genom att samarbeta med andra länders underrättelseorganisationer. Enligt utredningen har vi dock inte några garantier för att samarbetet skall bestå också i krissituationer. 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. Underrättelseutredningen anser att behovet av en effektiv och allsidig underrättelsetjänst är särskilt påtagligt under sådana omständigheter.

Det brukar ofta framhållas att en utrikespolitisk handlingslinje inte blir trovärdig om inte viljan och medlen finns att faktiskt genomdriva den. Tilltron till ett lands vilja och förmåga att föra en självständig utrikespolitik beror enligt utredningen också på sådana förhållanden som att landets underrättelsetjänst bedöms kunna fungera tillfredsställande och att den, liksom försvarsmakten i stort, omfattas med förtroende.

Utredningen betonar att vi inte har några stående truppstyrkor att sätta in mot en angripare innan beredskapen har höjts inom försvarsmakten. 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. Enligt utredningen måste vi därför få förvarning om ett angrepp i så god tid att vi hinner mobilisera våra förband. Angreppet kan då mötas redan i inledningsskedet. En av den militära underrättelsetjänstens uppgifter är att ge förvarning om ett förestående angrepp så tidigt som möjligt.

Även i länder som erbjuder en begränsad insyn utifrån är det vanligen möjligt att upptäcka vissa slag av anfallsförberedelser utan särskilt utvecklade underrättelsemetoder. Enligt utredningen kan det 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 invänder utredningen 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. Utredningen anser att detta är ett krävande expertarbete som förutsätter en övad organisation med en

rutinerad och välutbildad personal. Detsamma gäller enligt utredningen 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. Den svenska militära underrättelsetjänsten bedriver som jag har nämnt i det föregående sin verksamhet mot bakgrund av s. k. normalbilder av främmande makters militära verksamhet m. m. Normalbilderna förändras efter hand. Enligt utredningen är det viktigt att fortlöpande följa dessa förändringar så att iakttagelser kan bedömas mot en riktig bakgrund. Utredningen anser således att det är omöjligt 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.

Vår militära underrättelsetjänst skall i fredstid inte bara bidra med underlag för beslut om försvarsmaktens beredskap utan också förse försvarsmaktens ledning med underrättelser av betydelse för k r i g s p l a n l ä g g - n i n g e n .

Storleken och utformningen av ett lands försvar för den närmaste framtiden måste enligt utredningen ses mot bakgrund av de resurser som en fiende kan tänkas sätta in. Utredningen håller det för 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. Utredningen anser att den militära underrättelsetjänsten därför har en mycket stor betydelse i krigsplanläggningen främst på kort sikt.

Enligt utredningens uppfattning har underrättelsetjänsten också en viss betydelse för försvarsmaktens utveckling på lång sikt. Bedömningen av främmande makterns förhållanden i ett perspektiv på 15–20 år brukar dock enligt utredningen betecknas som framtidsstudier och forskning och inte som underrättelsetjänst i vanlig mening.

Utredningen finner att de internationella nedrustningssträvandena har öppnat ett nytt verksamhetsområde för underrättelsetjänsten. Stormakterna kan i betydande utsträckning kontrollera efterlevnaden av i n g å n g n a n e d r u s t n i n g s a v t a l 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 underrät-

telsetjänst. Utredningen pekar på att nedrustningåtgärderna kan medföra ökade krav på vårt lands underrättelsetjänst, särskilt med tanke på att Sverige aktivt verkar för internationell nedrustning.

Synpunkter på den hittillsvarande verksamheten

Utredningen konstaterar 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 betydande del är att se som ett beredskapsorgan, vars arbetsuppgifter ökar i krislägen och eljest när 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. ger Tjeckoslovakienkrisen exempel på detta. IB har vidare en viktig uppgift som komplement till andra källor vid inhämtningen av grundläggande underrättelser om den militära verksamheten i vårt närområde. Utan en organisation av IB:s slag 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.

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

I fråga 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. Sekretessen har dessutom försvårat en utvärdering av IB:s arbete och en realistisk bedömning av dess resursbehov.

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 säker-

hetsavdelning 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 anser utredningen att många av uppgifterna i fråga har större betydelse för den polisjära 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 mål och verksamhetsområde

Det militära underrättelseväsendet är en del av vårt lands försvarsmakt. Riksdagen har bestämt målen för totalförsvaret, av vilket försvarsmakten utgör en del. Underrättelsetjänstens uppgift är att förse beslutsfattare inom försvarsmakten med de informationer om främmande maktis förhållanden som behövs för att de av riksdagen uppställda målen skall kunna uppnås. Enligt utredningen måste uppgiften att inrikta underrättelsetjänsten som helhet därför ligga på de befattningshavare inom försvarsmakten som har behov av underrättelser. En ordning där underrättelseorganens arbetsuppgifter bestämdes av något organ utanför försvarsmakten skulle enligt utredningens bedömning innebära att en del av ansvaret för försvarsmaktens beredskap, krigsduglighet m. m. fördes över till detta organ. Detta strider mot fastlagda principer för ledningen av vår försvarsmakt.

Statsmakterna kan ställa upp allmänna mål för underrättelsetjänsten, t. ex. att verksamheten skall ta sikte på militära, militärpolitiska och militärekonomiska underrättelser i första hand från närområdet. Vad som kommer att hänföras till sådana underrättelser beror dock på vad försvarsledningen bedömer vara betydelsefull information inom dessa områden. Utredningen anser att sådana mållformuleringar från statsmakternas sida därför är otill-

räckliga för att styra verksamheten.

Utredningen erinrar om att friheten för de ansvariga militära organen att inrikta underrättelsetjänsten ändå, som i all annan statsverksamhet, har 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. Enligt utredningen är det sålunda uppenbart att verksamheten inte kan bedrivas fristående från statsledningens syften och att den måste vara underkastad fortlöpande granskning och bedömning från det allmännas sida.

I anslutning till uttalanden av riksdagens försvarsutskott och JO diskuterar utredningen gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Utredningen fastslår att underrättelsetjänst och säkerhetstjänst är väsensskilda från varandra om man ser till syftet med verksamheten. Den militära underrättelsetjänsten har till uppgift att göra bedömningar om andra länder på grundval av insamlad och sammanställd information. 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.

Trots att underrättelse- och säkerhetstjänsterna har skilda uppgifter inträffar det enligt utredningen inte sällan att de kommer in på 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. En ökning av säkerhetshotande verksamhet inom landet såsom spionage, sabotage o. d. kan sålunda vara en indikation på förestående angrepp mot oss. På motsvarande sätt har säkerhetstjänsten vid utredningar av sådan verksamhet ofta anledning att följa spår som leder till andra länder.

Utredningen påpekar vidare att det kan vara osäkert till vilket ansvarsområde en underrättelse hör innan den har bearbetats. I all underrättelse- och säkerhetstjänst gäller också 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. En organisation som IB, vars verksamhetsformer främst av omtanke om källorna måste hållas hemliga, kan inte alltid använda sig av utomstående expertis ens i frågor om organi-

sationens säkerhetsskydd. Enligt utredningens mening måste IB därför i begränsad utsträckning få inhämta säkerhetsunderrättelser i annat syfte än att klargöra främmande staters förhållanden. Anledningen kan bl. a. vara att en uppgiftlämnarens eller blivande medarbetarens 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 inriktas på att inhämta, bearbeta och lagra annan information än sådan som klart är ägnad att öka eller befästa vår kunskap om andra länder i avseende som är av betydelse för vårt lands yttre säkerhet. Avsteg från denna regel bör enligt utredningens mening 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.

Utredningen anser att underrättelseorganen i konsekvens med dessa regler bör vara skyldiga att fortlöpande förstöra material eller överlämna det till rätt instans om det innehåller uppgifter utan betydelse för underrättelsetjänsten.

Även om det går en klar gräns mellan underrättelsetjänstens och säkerhetstjänstens mål finner utredningen 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 kartlagd. 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.

Även om de flesta länder är jämförelsevis öppna om sina egna förhållanden finns det uppgifter – framför allt inom försvarsområdet – som man strävar efter att hålla hemliga. Sådan hemlig information 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. I kris- och framför allt krigssituationer minskar nämligen mängden av öppen information och möjligheterna att inhämta underrättelser med öppna medel.

Inhämtning med s. k. särskilda medel måste med hänsyn till säkerhetsskyddet bedrivas avskärmat från underrättelseväsendets övriga enheter. Utredningen anser att organisatoriska enheter som försvarets radioanstalt och IB av detta skäl är 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. Enligt utredningens uppfattning skall resultatet av underrättelsetjänstens verksamhet bli att vi totalt sett får en balanserad bild av förhållandena i omvärlden.

Utredningen diskuterar 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 enligt utredningen liksom hittills kunna tillgodoses huvudsakligen genom utrikesförvaltningen. Utredningen anser inte att den militära underrättelsetjänsten bör få ökade resurser för att inhämta 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.

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

Vad gäller försvarsmaktens långsiktspanering 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. Detta hindrar inte att viktigt kompletterande material kan erhållas genom underrättelsetjänst i vedertagen bemärkelse. Vid tillfällen när resurserna är otillräckliga framstår det dock enligt utredningens uppfattning som nödvändigt att försvarningsfunktionen prioriteras och att detta får gå ut över berörda enheters medverkan i långsiktspaneringen.

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

Utredningen framhåller att öppet underrättelsematerial skall utnyttjas i största möjliga utsträckning i den framtida underrättelsetjänsten. I enlighet med vad jag nyss har återgett ur 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 enligt utredningen en viktig roll vid vår kartläggning av främst den militära aktiviteten i vårt närområde. Detta framgår bl. a. av Ekmans undersökning. Efter hand som datatekniken har börjat användas vid konstruktion av kryptosystem har det dock 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, t. ex. militära förbands basering, förflyttningar o. d.

Signalspaning kan oftast bedrivas utan att andra länders territorium behövs 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. Utredningen anser att en fortsatt stark satsning på den verksamhet som bedrivs vid försvarets radioanstalt bör ske inom ramen för den militära underrättelsetjänstens totala resurstilldelning.

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 enligt utredningen 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 särskild 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. Utredningen avvisar dock tanken på en sådan lagstiftning. Skälen är svårigheter att bestämma 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.

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.

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 det följande 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 utnyttja hemlig information som finns hos svenska statsmyndigheter. 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. Detta innebär att den myndighet som ansvarar för handlingen i varje särskilt fall skall kontrollera att informationen behövs för den andra myndighetens verksamhet.

Utredningen anser att det samarbete med andra länders underrättelseorganisationer som den svenska underrättelsetjänsten deltagit i har varit övervägande till gagn för landet. 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. 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. En riktning för bedömningen bör enligt utredningen 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.

Bearbetning och delgivning av underrättelser

Utredningen konstaterar att kraven på den personal som är sysselsatt med bearbetning ökar fortlöpande till följd av den allt större mängden information och ökade svårigheter att bedöma utrikespolitiska frågor. Utredningen anser att resurserna för bearbetning av underrättelser i de centrala

staberna f. n. är för små. Genom bristen på resurser har sammanställningen i handboksform av aktuella grundläggande underrättelser om främmande makters stridskrafter och andra förhållanden 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 är enligt utredningens mening 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.

Utredningen anser att de bristande resurserna hos försvarsstabens underrättelseavdelning har medfört att verksamheten inte har kunnat utvärderas i någon större omfattning. Enligt utredningen 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.

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

Beträffande delgivningen av underrättelser tar utredningen endast upp frågan om vilka som skall ha del av det material som IB har inhämtat. 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 enligt utredningens uppfattning 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

Utredningen påpekar att de framtida uppgifterna för de centrala staberna f. n. utreds av försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74). Enligt utredningen är det således osäkert vilken ansvarsfördelning som i framtiden kommer att gälla för överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Det förslag till ändrad organisation som underrättelseutredningen lägger fram är därför inte utformat för att ligga till grund för en omedelbar och avgränsad omorganisation av berörda stabers underrättelseenheter. Underrättelseutredningen har funnit det lämpligare att dess förslag beaktas av ledningsutredningen under arbetet på en total översyn av försvarsmaktens högsta ledningsorgan.

Överbefälhavaren skall enligt sin instruktion leda underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. Han har delegerat beslutanderätten i vissa frågor om underrättelsetjänsten till chefen för försvarsstaben och chefen för sektion

2. Enligt den ordning som tillämpas vid försvarsstaben utövas *ledningen* av det militära underrättelseväsendet i huvudsak av chefen för sektion 2. Med hänsyn till de uppgifter som i övrigt vilar på överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben framstår detta enligt utredningen som en riktig ordning inom den nuvarande försvarsstabsorganisationens ram. Vid en jämförelse med förhållandena i andra länder konstaterar utredningen emellertid att ledningsfunktionen ligger på en låg nivå i 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 förestås av en regementsofficer med överstes (motsvarande) tjänsteställning. Ledningen av underrättelsetjänsten i försvarsstaben har i jämförelse härmed en överste som sektionschef och en regementsofficer med överstelöjtnants tjänsteställning som chef för underrättelseavdelningen.

Också från sakliga utgångspunkter framstår det som tveksamt för utredningen om det förhållandevis omfattande militära underrättelseväsendet bör ledas och samordnas från en så jämförelsevis låg nivå inom försvarsstaben. Detta förhållande torde t. ex. i alltför stor utsträckning medföra att överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben personligen måste delta i handläggningen av förekommande ärenden.

Utredningen framhåller att nivåförhållandena i viss mån återspeglar den vikt man tillmäter den verksamhet som det gäller. För underrättelsetjänsten har bl. a. sådana förhållanden enligt utredningens mening inneburit att andra verksamhetsgrenar har framstått som betydelsefullare och därför i högre grad dragit till sig dugliga militärer. Enligt utredningens uppfattning förmår den militära underrättelsetjänsten i vårt land f. n. inte locka till sig och behålla kvalificerad militär personal i tillräcklig omfattning. Underrättelsetjänstens auktoritet i förhållande till andra verksamhetsgrenar torde enligt utredningen också påverkas av nivåförhållandena.

Med hänsyn till det militära beföringssystemet får underrättelseledningens nuvarande organisatoriska nivå också till följd att personer i chefsbefattningar byts ganska ofta. Utredningen anser att detta är till men för kontinuiteten i arbetet.

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. Utredningen benämner den nya befattningen *underrättelsechef*.

De allvarligaste bristerna i den nuvarande ledningsfunktionen – otillräcklig utvärdering och obestämd inriktning av vissa inhämtande enheter – kan emellertid enligt utredningens uppfattning 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, som finns främst i den centraldetalj som

ingår i försvarsstabens underrättelseavdelning, är för 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 om gränserna för deras resp. ansvarsområden. För att en befattning som underrättelsechef i försvarsstaben skall få effekt anser utredningen att det är nödvändigt att tillgängliga organ för beredning av ledningsfrågor förs samman och förstärks. För utredningen framstår det som mest naturligt och ändamålsenligt att ett sådant beredningsorgan knyts direkt till underrättelsechefen.

Konsekvensen av utredningens 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 klargöra försvarsmaktens underrättelsebehov och inrikta källorna. I avsnittet om samverkan med främmande underrättelseorganisationer har utredningen pekat på att försvarsmaktens samtliga kontakter med företrädare för främmande makter behöver samordnas. Utredningen anser att denna uppgift under överbefälhavaren bör läggas på underrättelsechefen. Enligt utredningen bör underrättelsechefen vidare ansvara för utbildningen av underrättelsepersonal.

I fråga om tillgängliga resurser för bearbetning av underrättelser anser utredningen att det med nuvarande arbetsfördelning, som innebär att ansvaret för bl. a. mobilisering, utbildning, taktik, organisation och utrustning ligger hos resp. försvarsgrenschef, utan vidare är klart att försvarsgrenscheferna har ett omfattande behov av underrättelser. Från deras utgångspunkter behövs således resurser för att bearbeta underrättelser i försvarsgrensstaberna.

Sett ur ett större perspektiv har dock uppdelningen på olika s. k. huvudunderrättelsemyndigheter enligt utredningens bedömning 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.

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 krisituationer 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 enligt utredningen att underlätta personalutbildningen. Utredningen anser också att befordringsutsikterna kan förväntas bli bättre i en större organisation. Sådana omständigheter får sannolikt en positiv inverkan på personalrekruteringen.

En nackdel med att bearbetningsresurserna slås samman är enligt utredningens uppfattning att försvarsgrenscheferna blir hänvisade till att tillgodose sina 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 enligt utredningen svårt att nu bedöma. Om ett sådant behov skulle visa sig föreligga bör försvarsgrensstaberna få behålla vissa resurser för ändamålet.

Utredningens förslag bygger på den nuvarande ansvarsfördelningen mellan överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. Försvarsmaktens ledningsutrednings arbete kan 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 pekar emellertid 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 efter geografiska områden. 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.

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 åberopats 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 särbehandla personalen 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 bör vara direkt underställd överbefälhavaren. Utredningen hävdar dock att byrån

även med nuvarande organisatoriska anknytning måste betraktas som en del av myndigheten överbefälhavaren. Utredningen menar att ett par av de anförda argumenten saknar betydelse med ett sådant synsätt.

Enligt utredningens uppfattning talar flera omständigheter mot att den nu tillämpade ordningen behålls. 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.

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. Utredningen anser att det i ett extraordinärt organisatoriskt arrangemang av det slag som IB f. n. 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 enligt utredningen bl. a. vissa säkerhetsproblem som kräver specialreglering i förhållande till vad som gäller för staben i övrigt. Utredningen finner däremot inte 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 lekmaninslag. Enligt utredningen är det emellertid tveksamt om denna lösning av organisationsproblemet är ekonomiskt rationell. Avståndet till den huvudsakliga beställaren av underrättelser – överbefälhavaren med försvarsstaben – skulle också öka. Utredningen finner att styrningen av verksamheten och dess samordning med stabsarbetet i övrigt troligen skulle försvåras därigenom.

Enligt utredningens bedömning är det 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 enligt utredningens mening endast begränsat värde.

Vid diskussion av frågor om försvarsmaktens organisation i fredstid måste alltid beaktas att man snabbt skall kunna gå över till krigsorganisation. Enligt utredningen är detta 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 det målet att skillnaderna mellan freds- och krigsorganisation skall vara så små som möjligt. I krigsorganisationen ingår huvuddelen av IB i högkvarteret. Arbetet vid byrån bedrivs där i nära anslutning till försvarsstaben. Enligt utredningens uppfattning framstår det därför som naturligt att byrån även i fredsorganisationen är nära knuten till försvarsstaben. Den bör därför inlemmas i försvarsstaben.

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 enligt utredningens uppfattning även försvarsutskottets krav att IB-chefen i fortsättningen skall vara känd till namnet.

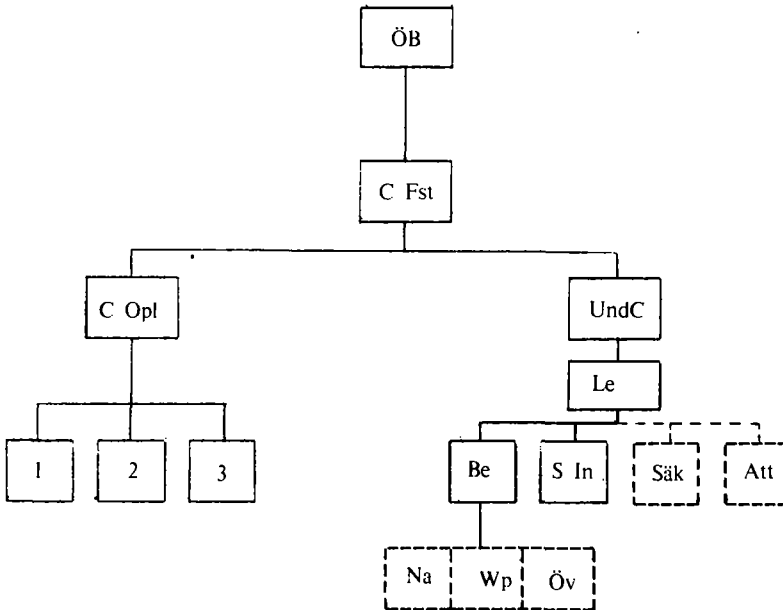
Utredningens förslag till ny organisation av underrättelsetjänsten vid försvarsstaben framgår av följande tablå (intagen på s. 51).

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. Utredningen anser att detaljutformningen av byrån därför inte bör 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 och godkänts av överbefälhavaren. För framtiden bör bestämmelserna för tjänsten vid IB enligt utredningen 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 vansk-

Underrättelseutredningens förslag till organisation av underrättelsetjänsten inom försvarsstaben



Ann.: 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

liga 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. Utredningen bedömer att bristen på juridiskt kunnande har inneburit en svårighet för byråns ledning. Utredningen anser därför att byrån för framtiden bör få tillgång till sådan sakkunskap. Enligt utredningen bör medel således 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 täckanordningar. Utredningen understryker att en tillräckligt tät sekretess kring IB kräver sådana särskilda täckanordningar. Även i framtiden bör det enligt utredningens mening vara tillåtet att dölja verksamhet, anställnings- och ägandeförhållanden o. d. bakom företagsbe-teckningar, enskilda personers namn m. m. Utredningen tar i ett senare sammanhang upp vissa villkor som bör gälla för användningen av täckåtgärderna.

Den militära säkerhetstjänsten har inte ingått i utredningens uppdrag utom vad avser 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.

Utredningen anför att organisationsförslaget inte utesluter att underrättelsechefen också kan leda försvarsmaktens säkerhetstjänst under överbefälhavaren. Utredningen framhåller emellertid att underrättelsetjänst och säkerhetstjänst inte nödvändigtvis måste vara organisatoriskt sammanknutna. Från underrättelsetjänstens synpunkt kan en åtskillnad enligt utredningen erbjuda vissa fördelar genom att ledningsresurserna blir mindre splittade. Å andra sidan är behovet av säkerhetsunderrättelser som delunderlag för underrättelsetjänsten en faktor som talar för ett visst organisatoriskt samband.

Utredningen har endast översiktligt behandlat våra försvarsattachés verksamhet. 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.

Allmän insyn och kontroll

Utredningen framhåller att vårt samhälle har 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 dessutom enligt utredningen från försvarets sida hävdats att IB:s verksamhet inte har inneburit myndighetsutövning och att dess personal inte har varit tjänstemän. Diarieföring och skriftlig dokumentation av fattade beslut och vidtagna åtgärder har t. ex. inte krävts.

Utredningen anser att ett genomförande av dess 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 enligt utredningen en klarare utformad och skriftligt dokumenterad inriktning av de inhämtande enheterna. Också vissa förändringar av den ekonomiska redovisningen och av den budgetmässiga behandlingen av anslagen till underrättelsetjänsten kan väntas främja möjligheterna till insyn från kontrollorgan.

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

Utredningen anser att den omfattande och intensiva debatten om underrättelsetjänsten både här i landet och utomlands utan tvivel har ökat intresset 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 enligt utredningen 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 se till 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 enligt utredningen 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 enligt utredningens uppfattning till klar nackdel om den härigenom och på grund av arbetsuppgifternas art

skulle komma att misstänkliggöras. Utredningen anser att avskärmningen från samhällslivet innebär en lika klar nackdel ur underrättelsepersonalens synvinkel. 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 bedömning vara till fördel med tanke både på verksamheten som sådan och på medarbetarna. Utredningen förordar därför att särskilt utsedda förtroendemän får i uppdrag att fortlöpande stå i nära förbindelse med underrättelseväsendet.

Beträffande befogenheterna för en sådan grupp av förtroendemän måste enligt utredningen beaktas att de som har ansvaret för försvarsmaktens operativa verksamhet, krigsplanläggning och utveckling på lång sikt också måste ha en obeskuren rätt att bestämma sitt eget underrättelsebehov. Förtroendemännen kan därför inte få rätt att besluta om underrättelseorganens mål 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. Enligt utredningen kan och bör förtroendemännen inte heller överta sådana arbetsuppgifter som JO och JK f. n. har.

Enligt utredningens uppfattning bör förtroendemännen däremot 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. Enligt utredningens åsikt kan vidare existensen av en fortgående lekmannainsyn väntas medföra ett ökat mått av självprövning hos dem som har ansvaret för underrättelsetjänsten. Förtroendemännen torde enligt utredningen 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 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. Enligt utredningens bedömning kommer emellertid en sådan styrelse – om den tillskapas – sannolikt att få ägna största upp-

märksamheten 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 enligt utredningens mening inte lösas genom en lekmannastyrelse för försvarsstaben. Utredningen föreslår i stället att ett särskilt organ inrättas för ändamålet. Det nya organet bör enligt utredningen kallas försvarets underrättelsenämnd.

Utredningen går härfter över till underrättelsenämndens arbetsuppgifter. Underrättelsenämndens huvuduppgift bör enligt utredningens uppfattning vara att fortlöpande hålla sig underrättad om verksamheten inom det militära underrättelseväsendet. Uppgiften bör avse verksamheten på central och högre regional nivå. Detta innebär att inte bara försvarsstaben med IB, försvarsgrensstaberna, försvarets radioanstalt och militärområdesstaberna bör falla 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 enligt utredningens åsikt har särskild anledning att uppmärksamma denna del av underrättelsetjänsten.

Utredningen anser att nämnden själv bör avgöra vilka frågor som särskilt skall följas. Utredningen pekar dock 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 enligt utredningen bedriva sin verksamhet mot bakgrund av målet att fortgående få en uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse för vårt lands säkerhetspolitik.

För att säkerställa nämndens inflytande bör överbefälhavaren 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 enligt utredningen också ha skyldighet att samråda med underrättelsenämnden.

Utredningen anser att arbetsuppgifter m. m. för nämnden bör bestämmas i instruktion som utfärdas av regeringen.

Utredningen behandlar härefter underrättelsenämndens organisation m. m. Utredningen finner det 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 enligt utredningen av praktiska skäl starkt begränsas. Utredningen föreslår att nämnden får fyra ledamöter, av vilka en skall vara ordförande. Hos nämnden bör enligt utredningen vidare finnas en sekreterare samt övrig biträdespersonal i mån av behov och tillgång på medel. Experter och sakkunniga bör kunna anlitas under samma förutsättningar.

Enligt utredningens mening bör det 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.

Enligt utredningens åsikt måste nämnden i stor utsträckning 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 enligt utredningen 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.

Utredningen anser att nämnden därutöver regelbundet bör 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 enligt utredningen dessutom från sekretessynpunkt den fördelen att sådana avvikelser kan konstateras fortlöpande utan detaljerad insyn i sådana ärenden som är sekretessmässigt känsliga.

Det är enligt utredningens mening viktigt att nämnden fortlöpande redovisar sina synpunkter på verksamheten för överbefälhavaren eller andra berörda chefer. 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, bör den enligt utredningens åsikt ha möjlighet att göra framställning om detta till regeringen.

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

Utredningen utgår från att ledamöterna i nämnden samt dess personal skall 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 enligt utredningen ändå slås fast i instruktionen för nämnden.

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

Ekonomi- och arkivfrågor m. m.

Utredningen behandlar vissa budgetfrågor m. m. Kostnaderna för underrättelsetjänsten redovisas inte fristående 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. Utredningen avvisar emellertid tanken att generellt särredovisa kostnaderna för underrättelsetjänsten.

Med ledning av uppgifter om kostnaderna för en underrättelseorganisation kan främmande underrättelse- och säkerhetstjänster med viss säkerhet beräkna antalet anställda och andra faktorer av betydelse för bedömningen av kapacitet o. d. hos organisationen. I fråga om primäruppdraget *Insatsberedskap m. m.*: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011) har riksdagens försvarsutskott (FöU 1974:19 s. 38–39) därför 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. Enligt utredningens mening har riksdagen således 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. Utredningen instämmer i försvarsutskottets bedömning att kostnaderna för IB inte bör redovisas öppet.

Det nyssnämnda primäruppdraget omfattar även vissa tjänster m. m. vid försvarsstabens underrättelseavdelning. Utredningen anser inte att dessa tjänster har högre sekretessgrad än övriga tjänster vid underrättelseavdelningen som budgeteras över primäruppdraget i fråga. Utredningen har inte heller kunnat finna några andra motiv för att dela upp underrättelseavdelningens verksamhet på två primäruppdrag. Utredningen anser 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*.

Utredningen har funnit att löner m. m. för tre anställda vid IB har belastat annan myndighets anslag. Kostnaderna uppgår till sammanlagt 300 000 kr. för budgetår. Även om beloppet är en liten del av de sammanlagda kostnaderna för IB, anser utredningen att förhållandet är otillfredsställande, särskilt med tanke på vad riksdagens försvarsutskott (FöU 1973:25 s. 24) har

anfört om hemlig budget för IB. Försvarets planerings- och budgeterings-system 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 samma primäruppdrag som övriga delar av IB, nämligen Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet (52011).

För att utredningens förslag om ändringar i budgeten skall kunna tillämpas fr. o. m. budgetåret 1976/77 har utredningen i särskild skrivelse i november 1975 överlämnat förslagen till mig.

Trots sitt ställningstagande till frågan om en allmän särredovisning i budgeten av kostnaderna för underrättelsetjänsten utesluter utredningen inte att det finns behov av att få en samlad bild av underrättelsetjänstens verksamhet och kostnader. Sålunda torde det enligt utredningen vid avvägningar och prioriteringar i budgetarbetet vara av värde att kunna överblicka verksamheten 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. Fackmyndigheten skall bl. a. enligt regeringens beslut eller eget bedömande dokumentera nuvarande läge och planerad utveckling inom facket genom fackplan samt enligt regeringens beslut eller eget bedömande redovisa utfallet av verksamheten inom facket genom fackredovisning.

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 att 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 överbefälhavaren vara.

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.

Som jag har nämnt har utredningen föreslagit att täckanordningar också i fortsättningen skall få användas för att dölja IB:s verksamhet. Kostnaderna för dem bör enligt utredningens mening betalas från det primäruppdrag som omfattar IB. Sålunda bör t. ex. förvärv av fastigheter och bostadsrätter samt aktieteckning o. d. i täckföretag enligt utredningens åsikt få betalas från primäruppdraget, även om ett sådant förfarande inte står i samklang med det nuvarande budgetsystemet. Enligt utredningens mening bör följande villkor gälla för att primäruppdragets resurser skall få användas

för de nämnda ändamålen. Det bör 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.

Utredningen finner att föreskrifterna om redovisning och kontroll av medel som har anvisats för verksamheten vid IB 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. Utredningen anser också att granskningen enligt uttrycklig föreskrift bör avse de ekonomiska och redovisningsmässiga aspekterna på de olika täckarrangemang som kan finnas. Föreskrifterna bör vidare arbetas om i formellt hänseende, bl. a. med hänsyn till ändrade anslagsbenämningar och försvarsstabens nuvarande karaktär av överbefälhavarens staborgan.

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 finner därvid att de källskyddssynpunkter som har åberopats för förstöringen inte rimligen kan väga tyngre än 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 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 enligt utredningen ha tillgång till materialet för sin kontrollverksamhet.

Utredningen föreslår att de underrättelschandlingar 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 återlämnas eller 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 enligt utredningen arkiveras vid säkerhetsavdelningen resp. rikspolisstyrelsen.

Beträffande diarieföringen hos IB anser utredningen att det liksom nu bör föras olika diaries för underrättelschandlingar och övriga handlingar.

För överskådlighetens skull är det dock enligt utredningen lämpligt att dessa uppdelas i ankommande och utgående diarier.

Utredningen anser att källskyddsintresset bör ha försteg framför forskningens krav på att vissa angivna underrättelsehandlingar 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 påpekar i detta sammanhang att material som uppenbarligen saknar betydelse både för underrättelse- och säkerhetstjänsten bör kunna förstöras av IB.

Utredningen anser det självklart att underrättelseorganen, i likhet med andra delar av statsförvaltningen, måste få föra arbets- och sökgister för att bringa reda i handlingar och uppgifter. Register som är upplagda för att ge ledning vid bedömningen av en persons uppfattning i vissa frågor, framför allt politiska, skall emellertid enligt utredningen betraktas som åsiktsregister och vara otillåtna.

Försvarsutskottet (FöU 1973:25 s. 23) har bedömt att de register som har förts vid IB 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 gjordes gällande att IB har haft obegränsad rätt att ta del av rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelnings hemliga register. Utredningen hänvisar i detta avseende till JO:s undersökning. Utredningen har inte funnit något som strider mot därvid lämnade uppgifter att IB efter tillkomsten av 1969 års personalkontrollkungörelse inte har kunnat få upplysningar 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.

Vissa personalfrågor

Utredningen berör till en början vissa frågor om rekrytering och anställningskontroll. Arbetets olika påfrestningar medför enligt utredningen att särskilt stora krav måste ställas på den 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 enligt utredningens uppfattning angeläget att man tar hänsyn till faktorer som psykisk status och bakgrund.

Personal som anställs vid IB blir föremål för personalkontroll på vanligt

sätt. Utredningen framhåller att personalkontrollen av denna kategori anställda givetvis måste ägnas särskild omsorg.

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 skolutbildning av personalen inom underrättelsetjänsten skall utredas särskilt. Utredningen finner att UMU 70:s uppskattningar av utbildningsbehovet är ett värdefullt underlag för en undersökning av möjligheterna att fördjupa och fastare reglera formerna för utbildning av underrättelsepersonal. Enligt utredningen bör överbefälhavaren få i uppdrag 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 motsätter sig utredningen dock inte att sådan samverkan förekommer.

Utredningen anser att anställningstiden vid en organisation av IB:s art bör begränsas, förslagsvis till 12–15 år. Vid längre tids anställning kan riskerna för bestående besvär hos den anställde enligt utredningens mening bli för stora. Utredningen menar att det redan vid anställningens början bör göras klart mellan organisationen och den anställde hur länge tjänstgöringen under normala förhållanden skall pågå. I god tid före anställningens slut bör man börja planera för övergång till annan verksamhet.

Enligt utredningen får en anställd vid IB, som av olika skäl måste sluta sin tjänstgöring, under inga omständigheter lämnas att på egen hand klara problemen med ny anställning. I sista hand bör den anställde få sådana pensionsförmåner att omställningen inte blir för svår. Utredningen utgår från att dessa frågor uppmärksammas av vederbörande organ inom och utom försvarsväsendet.

Utredningen pekar på att frågor i samband med IB-personals avgång från tjänsten kan få sakkunnig behandling genom statens personalnämnd.

Utredningen anser att gällande bestämmelser om tystnadsplikt för statsmyndigheternas personal 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.

Genomförande av underrättelseutredningens förslag samt därav föranledda kostnader

Utredningen framhåller att dess överväganden och förslag till stor del utgörs av uttalanden av principiell innebörd om vad som bör gälla för den svenska militära underrättelsetjänsten i framtiden. Sådana uttalanden bör enligt utredningen betraktas som riktlinjer för det fortsatta underrättelsearbetet. De kan också infogas i instruktioner och arbetsordningar som utfärdas internt inom underrättelseväsendet.

Utredningen anser som nämnts att förslaget till ändrad organisation inte bör läggas till grund för en fristående omorganisation av underrättelseväsendet. Enligt utredningens mening bör det i stället i form av tilläggsdirektiv överlämnas till försvarsmaktens ledningsutredning för att beaktas i samband med den fullständiga översynen av den centrala stabsorganisationen.

Utredningen anser att förslaget om försvarets underrättelsenämnd bör behandlas för sig 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.

Underrättelsetjänsten bör kunna redovisas som fack första gången i samband med anslagsframställningar och årsredovisningar inför budgetåret 1977/78.

Utredningens förslag om nivåhöjningar och förstärkning av resurserna för underrättelsetjänstens ledning innebär ökade kostnader för försvarsstaben. Kostnaderna bör enligt utredningens mening beräknas av försvarsmaktens ledningsutredning som ett led i den totala kostnadsberäkningen för den nya stabsorganisationen.

Förbättrad utbildning i enlighet med utredningens riktlinjer kommer också att öka kostnaderna. Storleken av dessa kan enligt utredningen inte överblickas förrän de ytterligare undersökningar som utredningen förordat har genomförts.

Kostnaden för att IB skall få tillgång till särskild juridisk sakkunskap bedömer utredningen som mycket liten.

Utredningen anser att kostnaderna för underrättelsenämnden bör kunna hållas inom en ram av 100 000 kr. för budgetår. Medel för nämndens verksamhet bör enligt utredningens åsikt anvisas över anslaget Vissa nämnder m. m. under försvarshuvudtiteln.

Särskilt yttrande

En av de sakkunniga, Himmelstrand, har fogat ett särskilt yttrande till utredningens betänkande. Himmelstrand betonar inledningsvis att han är enig med övriga sakkunniga i fråga om alla slutsatser. Han klargör hur den minoritetsståndpunkt i försvarsfrågan som han företräder kan förenas med kravet på en stark underrättelsetjänst. Underrättelsetjänstens funktion

som förvarnare skulle enligt Himmelstrand vara minst lika viktig, om vårt militära försvar minskades och vi satsade mera exempelvis på olika former av civilmotstånd. Vår omvärld torde nämligen under överskådlig tid komma att förbli starkt militärt rustad.

Himmelstrand menar vidare att den militära underrättelsetjänsten måste sättas in i ett större informationsinhämtande sammanhang. Han anser att alternativ behövs i vår utrikes- och säkerhetspolitik. Detta förutsätter att en stor del av beslutsunderlaget tas fram av andra organ än de rent militära. Ett aktivt och konstruktivt fredsarbete, som syftar till att göra vår närmiljö så mycket stabilare och tryggare att vårt säkerhetsbehov kan tillfredsställas till betydligt lägre kostnader för det militära försvaret kräver enligt Himmelstrand fristående satsningar på forskning och utveckling liksom på uppbyggnaden av forskarkompetens på detta område. Himmelstrand anser att en övergripande planering av insatser på detta vida fält inte får förbise att den militära underrättelsetjänsten, försvarets forskningsanstalt och den säkerhetspolitiska forskningen bara täcker av en del av fältet. Freds- och konfliktforskningen hör enligt Himmelstrand också hemma i bilden.

Himmelstrand tar slutligen upp vissa frågor som gäller säkerhetspolisens verksamhet, vilken har legat utanför utredningens uppdrag. Han framhåller att gränsdragningen omkring år 1970 mellan underrättelse- och säkerhetstjänst har resulterat i en mycket kraftig nedgång av antalet fall som hamnat på fel sida av gränslinjen. Därmed kan problemet emellertid enligt Himmelstrand inte utan vidare anses vara ur världen. Enligt hans uppfattning talar visserligen många goda skäl mot misstanken att problemen bara har förskjutits till säkerhetspolisens verksamhetsområde. Säkerhetspolisens verksamhet är sålunda utsatt för en ständig granskning och har under lång tid varit underkastad ett visst mått av parlamentarisk kontroll. De föreskrifter och anvisningar som kompletterar gällande lagar på detta område är mycket detaljerade. Något motsvarande gällde inte för IB före gränsdragningen mot säkerhetspolisen. Under dessa förhållanden kan det enligt Himmelstrand tyckas att en god grund föreligger för ett allmänt medborgerligt förtroende för säkerhetspolisens nuvarande arbete. Himmelstrand anser emellertid inte att denna grund är fullt tillräcklig.

För det första framhåller Himmelstrand att det finns en rad rättssociologiska studier som har påvisat att det förekommer 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 enligt Himmelstrand 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 enligt Himmelstrand inom säkerhetspolisens verksamhet med nödvändighet inslag som kan komma att innebära hot mot

enskilda människors personliga integritet. Dessa hot kan inte kontrolleras av den enskilde direkt utan bara genom andra myndigheter som har till uppgift att öva sådan kontroll. Sådana kontrollinstanser bör enligt Himmelstrands mening hållas under uppsikt genom enskilda medborgares kritiska vaksamhet och skepsis.

Utän att för egen del hysa någon tvëkan om nödvändigheten av säkerhetspolisens arbete att uppdaga och beivra vissa brott hyscr Himmelstrand en viss skepsis både inför dess riktlinjer och dess rättstillämpning. Himmelstrand anser att det faller sig svårt att utan vidare anta att myndigheter, inkl. regeringen, alltid gör rimliga tolkningar av termer som "misstänkta utländska kontaktytor", "säkerhetshotande element", "terroristsympatisörer" m. m. vilka har förekommit som motiv för säkerhetspolisens - och tidigare IB:s - övervakning av svenska medborgare och invandrare.

Utvecklingen inom vårt land under 1960-talet och början av 1970-talet har enligt Himmelstrands mening visat att händelser i Sverige, som tilldragit sig säkerhetspolisens och tidigare IB:s uppmärksamhet, ofta har sprungit fram ut det engagemang och de kunskaper som personer och grupper här i landet har haft med avseende på händelseutvecklingen i fjärran länder. Himmelstrand kan inte utan vidare avvisa uppfattningen att säkerhetspolisen har gjort felaktiga bedömningar av sådana personer och grupper till följd av att man inom säkerhetspolisen har varit sämre underrättad om innebörden i en fjärran händelseutveckling än de personer här i Sverige, som man haft under uppsikt som tänkbara säkerhetsrisker eller säkerhetshotande element.

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 huruvida det svenska samhällets säkerhet verkligen är "hotad", är enligt Himmelstrand en god delösning 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 enligt Himmelstrands mening av stort intresse att få en öppen redovisning av innehållet i denna utbildning, åtminstone i stora drag.

Remissyttrandena

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna lägger till att börja med vissa allmänna synpunkter på det underlag som utredningen har redovisat. *Överbefälhavaren* finner att utredningen har redogjort för underrättelsetjänstens grunder, det svenska militära underrättelseväsendet, säkerhetstjänsten och andra länders underrättelseverksamhet på ett riktigt sätt.

Chefen för armén pekar på att beskrivningen av den nuvarande orga-

nisationen omfattar huvudsakligen försvarsstaben medan försvarsgrensstaberna redovisas endast kortfattat. Arméchefen delar utredningens syn på underrättelsetjänstens grunder och dess uppfattning om den operativa betydelsen av säkerhetsunderrättelser. Underrättelsebehoven redovisas dock enligt arméchefens mening endast översiktligt, varvid tyngdpunkten har lagts på den operativa verksamhetens behov. Motsvarande behov för förbandsproduktionen redovisas bara ytligt och för myndigheter som försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt inte alls. Chefen för armén vänder sig mot att utredningen inte genomgripande har analyserat vilka underrättelser som han behöver för sina ställningstaganden. Han anser att de påtalade bristerna i underlaget påverkar utredningens överväganden av organisationens utformning.

Chefen för flygvapnet menar att utredningens beskrivning av den militära underrättelsetjänsten i allt väsentligt är riktig och täckande. Han finner det dock beklagligt att utredningen inte behandlar underrättelsetjänsten under högre regional nivå. Till följd härav blir så viktiga underrättelsekällor som flygspaningen och radarövervakningen inte redovisade. Radarövervakningen bedrivs för övrigt i nära samverkan med försvarets radioanstalt, vars arbetsuppgifter utredningen har behandlat ingående. Flygvapenchefens huvudinvändning mot utredningen är att den alltför litet har uppmärksammat den underrättelsetjänst som behövs för förbandsproduktion och utbildning.

Försvarets materielverk anser att utredningen ger en mycket god överblick över de flesta av den militära underrättelsetjänstens många funktioner. Materielverket finner det särskilt förtjänstfullt att utredningen behandlar så känsliga områden som IB, signalspaning och samverkan med utländska underrättelseorganisationer. Enligt materielverket bör betänkandet ha ett stort värde som uppslagsbok eller kompendium både för personal inom underrättelse- och säkerhetstjänsten och för chefer inom andra områden som i sin tjänst kommer i kontakt med verksamheten. En brist är dock enligt materielverket att betänkandet behandlar den tekniska underrättelsetjänsten ytligt. Liknande synpunkter på utredningens behandling av den tekniska underrättelsetjänsten framför *försvarets forskningsanstalt*. Indirekt berör utredningens förslag emellertid enligt forskningsanstalten den tekniska underrättelsetjänsten i så måtto att den löper risk att inte tillgodoses i takt med övriga delar av underrättelsetjänsten. Detta finner forskningsanstalten oroande eftersom den tekniska underrättelsetjänsten får allt större betydelse i en tid när den snabba tekniska utvecklingen påverkar operativt tänkande och taktik och när bedömningen av en motståndares styrka i allt högre grad grundar sig på uppgifter om tekniska prestanda hos hans materiel. Även *överbefälhavaren* finner det beklagligt att utredningen har gjort denna begränsning i sitt arbete.

Behovet av en militär underrättelsetjänst i fredstid

Överbefälhavaren, chefen för armén och försvarets forskningsanstalt instämmer i utredningens uttalanden om behovet av en militär underrättelsetjänst i fred. Chefen för armén finner att utredningen har redovisat behovet av underrättelser för att få förvarning och underlag för förbandsproduktion och krigsplanläggning på ett bra sätt. Överbefälhavaren ansluter sig till utredningens slutsats att tilltron till vårt lands förmåga att hävda sin självständighet bl. a. beror på underrättelsetjänstens effektivitet. Han delar också utredningens uppfattning att ökade krav kan komma att ställas på vår underrättelsetjänst både på inhämtnings- och bearbetningssidan i fråga om kontroll av nedrustningsåtgärder.

Synpunkter på den hittillsvarande verksamheten

Chefen för armén finner i anslutning till utredningens bedömning av inriktningen av IB att det är vanskligt med en för hård styrning av denna typ av underrättelseorganisation. Enligt arméchefen finns det en risk att man härigenom binder upp organisationens verksamhet och inte når avsedd effekt.

Chefen för marinen anser att inriktningen av verksamheten inte kan ha påverkats av om försvarsstabens personal har känt till IB eller inte. Han påpekar att överbefälhavaren, chefen för försvarsstaben och chefen för sektion 2, som är ansvariga för inriktningen, har känt till IB.

Den militära underrättelsetjänstens mål och verksamhetsområde

Chefen för armén anser att utredningens förslag till gränsdragning mellan underrättelse- och säkerhetstjänsten är lämpligt. Genom att syftet med de bägge verksamhetsgrenarna framhålls, framstår gränsen mellan dem enligt arméchefen på ett klart sätt. Han framhåller att underrättelsetjänstens verksamhet bör vinna på att inte kopplas ihop med de uppgifter som normalt ligger på säkerhetstjänsten. Chefen för armén betonar dock att det är viktigt med en väl fungerande samverkan mellan dessa verksamhetsgrenar så att säkerhetsunderrättelserna kommer underrättelsetjänsten till godo. Även *chefen för marinen* instämmer i förslaget till gränsdragning.

Vad avser kravet på allsidighet instämmer *chefen för armén* i utredningens uttalande att detta skall avse resultatet och inte verksamhetens omfattning och inriktning mot vissa länder.

Överbefälhavaren delar utredningens uppfattning att tillgång till information om länder utanför närområdet är betydelsefull för att kunna göra insiktsfulla och välgrundade bedömningar av händelseutvecklingen. Han pekar på att snabba förändringar i händelseutvecklingen

utanför vårt närområde kan komma att ställa krav på ökade resurser för sådan särskild inhämtning som inte kan tillgodoses med andra befintliga medel, t. ex. utrikesdepartementet. Enligt överbefälhavaren är det därför, i motsats till vad utredningen har anfört, angeläget att underrättelsetjänsten har egna resurser som motsvarar behoven också i sådana lägen.

Chefen för armén anser att utredningen inte har analyserat behovet av information om länder utanför närområdet tillräckligt noga. För att vi skall kunna utveckla vår försvarsmakt på bästa möjliga sätt krävs enligt arméchefen inhämtning av underrättelser också från länder utanför närområdet. Enligt hans bedömning kan detta knappast ske enbart genom utrikesdepartementets försorg. Chefen för armén betonar att den nuvarande försvarsattachéorganisationen inte får minskas.

I fråga om underrättelsetjänstens roll i försvarsmaktens långsiktspianering finner utredningen att det i första hand bör ankomma på andra verksamhetsgrenar än underrättelsetjänsten att ta fram den del av beslutsunderlaget som gäller främmande makter. *Försvarets forskningsanstalt* biträder i princip denna uppfattning men framhåller samtidigt underrättelsematerialets betydelse som underlag för framtidsstudier.

Chefen för armén anser att underrättelsetjänstens verksamhet inte får begränsas i tid eller rum. Arméchefen bedömer att det är mycket svårt att dra en gräns mellan underrättelsetjänst och framtidsstudier. Även långsiktiga prognoser måste enligt arméchefen grundas på dagsläget och tidigare utveckling. Enligt arméchefen krävs därför att underrättelsetjänsten arbetar i nära samverkan med studieverksamheten.

Inhämtning av underrättelser

Chefen för armén anför att utvecklingen på det sambandstekniska området sannolikt gör att försvarets radioanstalt kommer att få allt svårare att verka. Riktade sändningar, talkrypto, snabbsändare m. m. kan sålunda enligt arméchefen minska organisationens möjligheter att inhämta underrättelser. Utredningens uppfattning om radioanstaltens ökade betydelse delas därför inte av chefen för armén. Arméchefen påpekar också att utredningen inte har berört inhämtningen av underrättelser genom publikationsstudier, som har den största betydelsen för försvarsgrenscheferna. En annan viktig källa som utredningen inte har berört är kontakterna vid utlandsresor och utländska besök. Utredningen har enligt arméchefens uppfattning inte heller tryckt tillräckligt hårt på kravet på flexibilitet i inhämtningsorganisationens olika delar.

Överbefälhavaren delar utredningens uppfattning att det måste bedömas från fall till fall vad som är godtagbara former för underrättelseinhämtning och att man därvid måste ta hänsyn till samtliga inverkande faktorer. Överbefälhavaren framhåller att den miljö som delar

av IB verkar i liknar krigsförhållanden också i fred. Effektiviteten i den särskilda inhämtningen beror enligt överbefälhavarens uppfattning i hög grad på möjligheterna att snabbt anpassa verksamheten efter läget. Därför är det enligt överbefälhavaren väsentligt att verksamheten inte regleras genom föreskrifter i vidare mån än vad som bedöms oundgängligen nödvändigt. Överbefälhavaren förutsätter att den särskilda inhämtningen tillförsäkras möjlighet att också i fortsättningen kunna verka självständigt under dessa betingelser. Enligt överbefälhavaren ligger det i sakens natur att man för den särskilda inhämtningen måste tillämpa inte bara särskild organisation och fristående gruppering utan också helt andra arbetsformer och rutiner än vad som gäller för försvarsstaben.

Överbefälhavaren ansluter sig i princip till vad utredningen har uttalat om utnyttjande av inhemskt hemligt material. Han framhåller emellertid att IB av sekretesskäl sällan uttömmande kan redovisa bakgrunden till en begäran om sekretessbelagd information. Enligt överbefälhavaren är det därför angeläget att det skapas former som gör det möjligt för IB att vid behov få ta del av hemligt material, t. ex. personakter, även om bara en begränsad del av motiven kan läggas fram för berörd myndighet. Kontrollbehovet kan enligt överbefälhavaren tillgodoses genom den insyn som den föreslagna underrättelsenämnden förutsätts få.

Bearbetning av underrättelser

Överbefälhavaren finner att utredningens påpekande att försvarsstabens underrättelseavdelning och försvarsgrensstabernas underrättelseenheter inte i önskvärd utsträckning har kunnat fullgöra de många arbetsuppgifter som har ålagts dem är viktigt. Överbefälhavaren understryker att bristen på bearbetningsresurser blir än mer påtaglig genom att informationsflödet ökar fortlöpande. En avsevärd del av informationsmaterialet kan enligt överbefälhavaren över huvud taget inte bearbetas. Viktiga underrättelser kan därför förbises.

Utredningen tar i betänkandet upp eftersläpningen med presentation av vissa underrättelser i handboksform. *Försvarets materielverk* anser att det inte klart framgår av betänkandet vilken omfattning handböckerna skall ha och vilka myndigheter som skall ha det formella ansvaret för dem. De brister som utredningen har pekat på i detta avseende visar enligt materielverkets uppfattning att det är materielverkets och inte i första hand försvarsgrensstabernas bearbetningsresurser som behöver förstärkas. Enligt materielverket hänger problemen också samman med de brister i försvarsstabens uppföljnings- och utvärderingsresurser som utredningen har anmärkt på.

Utredningen pekar på att ökad effektivitet borde kunna åstadkommas vid bearbetningen av underrättelsesmaterialet om data tekniska i an-

språk mera än vad som är fallet f. n. *Överbefälhavaren* anser att erfarenheterna av de system som finns i drift klart visar behovet av att kunna utnyttja denna teknik vid registrering, lagring och annan behandling av underrättelsematerial. För att kunna vidareutveckla datamaskinstödda system krävs emellertid enligt *överbefälhavaren* ekonomiska insatser. *Överbefälhavaren* har också tagit med sådana i sin programplan. *Överbefälhavaren* framhåller att det på lång sikt kan bli nödvändigt även för IB att utnyttja datateknik för sina särskilda behov av informationsbehandling.

Delgivning av underrättelser

Chefen för armén påtalar som en brist att endast delgivningen av materialet från IB och inte det omfattande behovet av delgivning och serviceverksamhet bl. a. i förbandsproduktionen har behandlats av utredningen. Denna brist torde enligt *arméchefen* ha påverkat utredningens överväganden.

Underrättelsetjänstens organisation

Utredningen föreslår att underrättelseledningens nivå höjs genom att en befattning som underrättelsechef inrättas i försvarsstaben med samma tjänsteställning som souschefen i staben. *Överbefälhavaren* anser att en sådan förändring inte i den grad som utredningen anför skulle öka underrättelsetjänstens auktoritet i förhållande till andra verksamhetsgrenar och dess möjligheter att dra till sig duglig personal. *Överbefälhavaren* framhåller vidare att det inte bör finnas fler generaler än nu i försvarsstaben. Enligt *överbefälhavaren* talar ingenting för att underrättelsechefen bör stå kvar i tjänst längre än till 60 års ålder. *Chefen för armén* anser att utredningens förslag till nivåhöjning innebär en övervärdering av underrättelsetjänsten i förhållande till andra stödfunktioner.

Chefen för marinen delar utredningens uppfattning att underrättelsetjänsten är en väsentlig stödfunktion och att dess nivå i ledningsorganisationen bör höjas. *Chefen för flygvapnet* intar samma ståndpunkt. *Försvarets materielverk* anför att förändringen kan vara motiverad.

Utredningen bedömer att resurserna för underrättelsetjänstens ledning inte är tillräckliga f. n. och föreslår att nuvarande lednings- och beredningsorgan förs samman och förstärks samt knyts direkt till underrättelsechefen. *Överbefälhavaren* delar utredningens uppfattning om behovet av ytterligare ledningsresurser. *Överbefälhavaren* anser dock att utredningen i detta sammanhang inte tillräckligt har behandlat frågan om inriktningen av källorna. Försvarsstabens underrättelseavdelning har enligt *överbefälhavaren* hittills inte kunnat klara denna uppgift i önskvärd omfattning på grund av personalbrist. Enligt *överbefälhavarens* uppfattning måste möjligheten att inrikta källorna säkerställas i den centrala ledningen för underrättelsetjänsten.

Försvarets materielverk anser att en på visst sätt uppbyggd grupp bör ingå i underrättelsechefens ledningsenhet för att leda den tekniska underrättelsetjänsten. Materielverket lämnar vissa förslag till arbetsuppgifter och arbetsformer för gruppen men anser att mera detaljerade förslag bör anstå tills det finns ett organisationsförslag för de centrala staberna. Också *chefen för flygvapnet* och *försvarets forskningsanstalt* framhåller att en central ledningsenhet bör innehålla särskilda resurser för ledning av den tekniska underrättelsetjänsten.

Utredningens förslag till centralisering av bearbetningsresurserna biträds av *överbefälhavaren*, *chefen för flygvapnet*, *försvarets materielverk* och *försvarets radioanstalt* med vissa invändningar och reservationer.

Överbefälhavaren anser att enbart ett sammanförande av resurser inte kan undanröja bristerna på bearbetningssidan. Ytterligare resurser måste enligt överbefälhavaren tillföras. Enligt överbefälhavaren behövs t. ex. en utvecklings- och driftenhet för databehandling av underrättelser i försvarsstaben.

Chefen för flygvapnet konstaterar att resurserna för grundbearbetning av underrättelser inte ökar totalt sett vid ett genomförande av utredningens förslag. Däremot kan de möjligen utnyttjas bättre än hittills. Försvarsgrenscheferna måste dock alltså ha resurser främst för att ytterligare bearbeta försvarsstabens underrättelsematerial för förbandsproduktionen. Flygvapenchefen anser att detta förutsätter en personalförstärkning, vilket utredningen inte har beaktat. *Chefen för flygvapnet* framhåller vidare att det bör övervägas om inte också bearbetningsresurserna inom den tekniska underrättelsetjänsten helt eller delvis skall föras över till försvarsstaben.

Den föreslagna centraliseringen kommer enligt *försvarets materielverk* att starkt inverka på de kontaktytor som materielverkets underrättelsecentraler har byggt upp, främst mot försvarsgrensstaberna men också mot försvarsstaben. Materielverket anser därför att det är nödvändigt att samtidigt beakta hur den tekniska underrättelsetjänsten bäst skall kunna anslutas till den nya centrala organisationen och hur de hittills uppbyggda kontaktytorna skall kunna vidareutvecklas utan några effektförluster. Organisatoriskt kan man tänka sig att materielverkets bearbetningsresurser ansluts till försvarsstaben. Materielverket anser dock inte att detta är nödvändigt för att verksamheten skall fungera tillfredsställande. I stället bör resurserna för hela den tekniska underrättelsetjänsten förstärkas som materielverket tidigare har förordat.

Försvarets radioanstalt anser att den föreslagna förstärkningen av den centrala bearbetningen är nödvändig. Härigenom kan resultatet av signalspänningen tas till vara bättre än hittills. Det nödvändiga samarbetet mellan inhämtande och bearbetande experter kan vidare utvidgas och fördjupas. Detta måste enligt radioanstalten vara till gagn för underrättelsetjänsten i dess helhet. *Försvarets forskningsanstalt* menar att en samordnad ledning av hög kvalitet är viktigare än en centralisering av bearbetningsresurserna.

Chefen för armén anser att den föreslagna centraliseringen av bearbet-

ningsresurserna är olämplig. En sådan lösning utgår enligt arméchefen alltför ensidigt från underrättelsebehoven för förvarningsfunktionen. För personal som leder utvecklingen av krigsförband, materiel och utbildning måste motståndaren och stridsmiljön enligt arméchefens uppfattning vara en levande verklighet. Chefen för armén anser att detta inte går att åstadkomma genom inläsning av periodiska sammanfattningar och slutsatser om utges av en sammanhållen underrättelseenhet. Det kräver i stället aktivt deltagande framför allt i studieverksamheten. Genom att följa utvecklingen i länder med försvarspolitiska förhållanden liknande våra får vi också idéer som är värdefulla för utvecklingen av vårt försvar. Enligt arméchefen har dessa stora fördelar med vår nuvarande organisation inte betonats tillräckligt av utredningen.

Utredningen framhåller att inriktning av underrättelsetjänsten skall göras av de befattningshavare inom försvarsmakten som har behov av underrättelser. Arméchefen anser att detta inte kan tillgodoses om underrättelsetjänsten centraliseras. Han anser att myndigheter utanför försvarsstaben måste ha egna resurser som kan inriktas och ledas med hänsyn till verksamheten inom resp. ansvarsområde.

Chefen för marinen framhåller att förslagen till ändrad organisation noggrant bör övervägas av försvarsmaktens ledningsutredning, främst med hänsyn till de totalt sett begränsade resurser som underrättelsetjänsten har i dag och sannolikt kommer att förfoga över i framtiden. Enligt marinchefen är det inte alltid så att en centralisering av tillgängliga resurser leder till ökad effekt. En överföring av försvarsgrenschefernas bearbetningsuppgifter och resurser till försvarsstaben ger enligt marinchefens uppfattning knappast någon verkan. Vid en sådan åtgärd bedömer chefen för marinen att försvarsgrenscheferna tvingas att fylla på sina kvarstående bearbetningsresurser.

I fråga om den inre organisationen av en central bearbetningsenhet anför *chefen för flygvapnet* att kravet på specialkunskaper är så omfattande inom flygförbanden att personal med kunskaper inom detta område inte bör delas upp på andra bearbetningsområden. Han kan därför inte biträda förslaget att bearbetningsenheten skall delas in geografiskt i stället för som nu efter ämnesområden. *Överbefälhavaren* utgår från att förslag till en lämplig organisation av enheterna under underrättelsechefen får tas upp i samband med ledningsutredningens arbete efter ytterligare överväganden inom försvarsstaben.

Beträffande IB:s organisatoriska anknytning anser *överbefälhavaren* att byrån inte skall inordnas i försvarsstaben, som utredningen föreslår, utan ges en friare ställning. Enligt överbefälhavarens uppfattning har hittills rådande lydadsförhållanden varit till gagn för verksamheten, särskilt vid kontakter utomlands med bl. a. andra underrättelseorganisationer. Underrättelsepersonal i allmänhet bör enligt överbefälhavaren inte ha direkta kontakter med den personal som arbetar vid IB. Överbefälhavaren bedömer att samordningen mellan sektion 2 i försvarsstaben och IB kan

utföras av sektionsschefen och, då det är nödvändigt, av chefen för försvarsstaben.

Chefen för armén anser att IB bör vara underställd överbefälhavaren och ha en egen organisation utanför försvarsstaben. Arméchefen delar inte heller utredningens uppfattning att underrättelsechefen skall vara IB:s öppet redovisade chef. Detta skapar enligt arméchefen en oklarhet i ansvarsförhållandena som inte är godtagbar. Det försvårar också – liksom en organisation med byrån inom försvarsstaben – byråns säkerhetstjänst, kontakter med utländska underrättelseorganisationer och allmänna verksamhet på ett sätt som är allvarligt för arbetseffekten.

Försvarets forskningsanstalt anför att utredningens förslag om IB:s framtida lydndsställning m. m. är ägnade att minska en sådan jämförelsevis extrem organisations möjligheter att verka.

Chefen för marinen ansluter sig till utredningens bedömning att IB bör inordnas i försvarsstabens organisation.

Överbefälhavaren biträder förslaget att *j u r i d i s k e x p e r t i s* skall kunna ställas till IB:s förfogande och att nödvändiga medel för detta anvisas.

Insyn och kontroll

De remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag att inrätta en *f ö r s v a r e t s u n d e r r ä t t e l s e n ä m n d* biträder förslaget eller förklarar att de inte vill motsätta sig det. *Chefen för armén* anser att förslaget är välbalanserat. Han bedömer att nämndens verksamhet inte kommer att påverka överbefälhavarens möjligheter att effektivt leda och samordna underrättelsetjänsten. Nämnden kommer i stället enligt arméchefen att öka förtroendet för verksamheten, vilket enligt honom är av grundläggande betydelse.

Överbefälhavaren biträder förslagen om underrättelsenämndens funktion, organisation m. m. Han framhåller att experter och sakkunniga i nämnden av säkerhetsskäl bör utnyttjas med största återhållsamhet. Enligt överbefälhavarens uppfattning bör det bland nämndens första omgång ledamöter ingå personer som har tillhört underrättelseutredningen.

Försvarets radioanstalt framhåller att dess verksamhet styrs av olika direktiv och anvisningar. Verksamheten redovisas årligen i programplaner och årsredovisningar till regeringen. De särskilda revisorerna har tillgång till de upplysningar de önskar inte bara om förvaltningen utan också om underrättelsetjänsten. Något behov av ytterligare möjligheter till insyn och kontroll finns enligt radioanstalten inte för dess verksamhet. Radioanstalten anser sig dock inte ha någon anledning att motsätta sig att en underrättelsenämnd inrättas. *Försvarets forskningsanstalt* anser att utredningens förslag till kontrollåtgärder inte är övertygande till alla delar.

Ekonomi- och arkivfrågor m. m.

Överbefälhavaren delar utredningens uppfattning att det är olämpligt att generellt s ä r r e d o v i s a k o s t n a d e r n a för underrättelsetjänsten. Han instämmer också i bedömningen att kostnaderna för IB inte bör redovisas öppet. Han biträder vidare utredningens förslag att kostnaderna för all fast anställd personal vid försvarsstabens underrättelseavdelning skall budgeteras över försvarsstabens primäruppdrag till allmän ledning och förbandsverksamhet.

Överbefälhavaren anser i likhet med utredningen att olika slag av t ä c k o r g a n är nödvändiga för IB:s verksamhet. Liksom utredningen anser han också att det är viktigt att de ekonomiska reglerna för denna del av verksamheten är entydiga och att efterföljden kontrolleras noga. *Överbefälhavaren* förstår utredningens principiella syn att delat ägande mellan staten och privatpersoner inte bör få förekomma i fråga om bolag, fastigheter o. d. men anser att detta inte får gälla generellt. Liksom hittills krävs enligt *överbefälhavaren* olika former av ägande. Vilken form som skall väljas får enligt *överbefälhavarens* mening bestämmas i samråd med den som reviderar ekonomin inom detta specialområde.

Förslaget att inrätta ett särskilt fack för underrättelsetjänsten får ett övervägande negativt mottagande. *Överbefälhavaren* anser att de olika underrättelsefunktionerna skiljer sig så avsevärt från varandra att det knappast är möjligt att inordna alla aktiviteter i ett fack enligt planerings- och budgetsystemets definition. Nuvarande planerings- och budgeteringsförfarande medger dessutom att erforderliga uppgifter tas fram vid behov. Liknande synpunkter förs fram av *försvarets radioanstalt* och *chefen för armén*. Även *chefen för marinen* motsätter sig förslaget.

Chefen för flygvapnet framhåller att ett fackansvar för *överbefälhavaren* i fråga om underrättelsetjänsten måste avgränsas till enbart inhämtning, bearbetning och delgivning. Det bör således inte omfatta t. ex. försvarsgrenschefs produktion av underrättelseenheter för den egna krigsorganisationen.

Överbefälhavaren anser att utredningens förslag om arkivering och gallring av underrättelsehandlingar är lämpligt. *Chefen för armén* delar utredningens uppfattning att skyddet av källor skall gå före forskningens behov vid bedömningen om handlingar vid IB skall förstöras. Arméchefen anser dock att sådana handlingar bör förstöras redan efter ett år.

Vissa personalfrågor

De remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag i personal- och utbildningsfrågor delar utredningens grundsyn på detta område men kommer i vissa fall med detaljmarkeringar.

Överbefälhavaren och *chefen för armén* understryker att rekryteringen av personal till IB måste ägnas särskild omsorg. Enligt *överbefälhavaren* och *arméchefen* är det viktigt att denna personal "handplockas" med omdöme.

Överbefälhavaren, *chefen för armén* och *chefen för flygvapnet* ansluter sig till utredningens uttalanden om behovet av en bättre utbildning av underrättelsepersonalen. *Överbefälhavaren* anser dock att IB-personalen bör skiljas från övrig underrättelsepersonal i utbildningshänseende med hänsyn till de särskilda krav som IB:s inhämtning av underrättelser ställer. Enligt *överbefälhavaren* bör IB svara för utbildningen av den egna personalen. I lämplig utsträckning bör dock en central underrättelseutbildning utnyttjas.

Överbefälhavaren kan inte tillstyrka utredningens förslag att anställningstiden för personal vid IB allmänt skall vara 12–15 år. Vissa av de anställda har enligt *överbefälhavaren* sådana arbetsuppgifter att det med hänsyn till risken för avslöjande kan vara olämpligt att de stannar i anställningen under så lång tid som utredningen föreslår. Andra kan och bör stanna längre.

Överbefälhavaren och *chefen för armén* anser att särskilda åtgärder måste sättas in för att åstadkomma säkerhet och trygghet för den personal vid IB som måste lämna sin anställning före normal pensionering. Båda myndigheterna anser att man inte bör använda sig av personalnämnderna i dessa fall.

Försvarets materielverk tar upp förhållandena för den civila personalen vid verkets underrättelsecentraler och påpekar att lönerna för denna personal sällan motsvarar arbetets svårighetsgrad. *Materielverket* anser att t. ex. ett s. k. högstlönesystem skulle ge bättre flexibilitet och öka möjligheterna till punktinsatser.

Genomförandet av utredningens förslag m. m.

Överbefälhavaren understryker att underrättelsetjänstens organisation bör bestämmas slutgiltigt i samband med den pågående översynen av stabsorganisationen. Han anser dock att regeringen bör ge viss inriktning beträffande IB:s lydnadstörhållanden. *Chefen för marinen* föreslår att försvarsmaktens ledningsutredning på nytt granskar underrättelsetjänstens organisation.

I fråga om de kostnader som föranleds av utredningens förslag pekar *överbefälhavaren* på att de förstärkningar som behövs inom underrättelseområdet bör vägas mot andra behov. Liknande synpunkter har *chefen för armén* som framhåller att vi måste vara mycket återhållsamma med alla kostnader som inte har direkt krigsavhållande effekt.

Föredraganden

Underrättelsetjänstens grunder och nuvarande förhållanden

Underrättelsetjänst innebär vanligen verksamhet som syftar till att kartlägga främmande maktens förhållanden. Med militär underrättel-

setjänst avses i regel sådan verksamhet som organisatoriskt är knuten till ett lands försvarsmakt.

En av vår militära underrättelsetjänsts uppgifter i fredstid är att ge regeringen och försvarsledningen den förvarning som behövs för att vårt värnpliktsförsvar skall kunna mobiliseras och göras stridsdugligt i tid för att möta ett angrepp. Underrättelsetjänsten skall vidare lämna underlag för vår krigsplanläggning i form av kunskap om tänkbara motståndares militära resurser, organisation, taktik och utrustning. En tredje uppgift för vår militära underrättelsetjänst är att bidra med underlag för försvarsmaktens långsiktspanering i ett perspektiv på 15–20 år. Underrättelsetjänsten skall också lämna underlag för beslut om försvarsmaktens ingripande vid gränskränkningar.

Överbefälhavaren skall enligt sin instruktion (1968:408) leda underrättelsetjänsten inom försvarsmakten. Han biträds därvid av försvarsstaben. Inom denna bereds frågor om underrättelsetjänst vid underrättelseavdelningen i sektion 2.

De enheter som har till huvudsaklig uppgift att inhämta underrättelser är försvarets radioanstalt och överbefälhavarens enhet för inhämtning av underrättelser med s. k. särskilda medel, IB. Övriga inhämtningsenheter är försvarsattachéerna, som lyder under chefen för försvarsstaben, samt militärbefälhavarna (inkl. chefen för första flygeskadern) som svarar för underrättelsetjänsten inom sina militärområden. Underrättelser inhämtas dessutom av civila enheter som utrikesdepartementet, polisen, tullen och lotsverket. Den del av inhämtningen som består i genomgång av allmänt tillgängligt material bedrivs vid flera staber och myndigheter.

Huvudorganet för bearbetning av militära underrättelser är försvarsstabens underrättelseavdelning. De olika ämnesområdena har dock delats upp så att vissa underrättelser bearbetas vid försvarsgrensstaberna samt, vad gäller den tekniska underrättelsetjänsten, vid försvarets forskningsanstalt, försvarets materielverk, fortifikationsförvaltningen och försvarets sjukvårdsstyrelse.

Försvarsstabens underrättelseavdelning är både överbefälhavarens stabsorgan vid ledningen av underrättelsetjänsten och huvudunderrättelsemyndighet för bearbetning av underrättelser inom vissa ämnesområden. Vid avdelningen inhämtas dessutom öppen information, t. ex. genom litteratur- och tidskriftsstudier.

Det underrättelsematerial som kommer in till avdelningen från olika källor bearbetas vid detaljer som är underställda en gemensam produktionsledare. Vid avdelningen finns vid sidan av bearbetningsdetaljerna en centraldetalj, vars personal biträder chefen för sektion 2 och chefen för underrättelseavdelningen med bl. a. samordnings- och budgetfrågor.

Underrättelsetjänsten vid försvarsgrensstaberna omfattar främst bearbetning av underrättelser inom vissa ämnesområden och planläggning av un-

derrättelsetjänsten inom den egna försvarsgrenen. 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.

De nämnda uppgifterna utförs inom arméstaben av en taktik- och underrättelseavdelning som ingår i sektion I i staben. Underrättelsetjänsten vid marin staben handläggs vid underrättelse- och säkerhetsavdelningen. Även i flygstaben bedrivs underrättelsetjänsten vid en underrättelse- och säkerhetsavdelning.

Försvarets radioanstalt har till uppgift främst att utöva underrättelseverksamhet riktad mot telesändningar och att utveckla den tekniska materiel och de metoder som behövs för anstaltens verksamhet.

Radioanstalten är en självständig myndighet inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Chef för anstalten är en generaldirektör. Radioanstalten saknar verksstyrelse. Anstalten är organiserad på en produktionsavdelning, en administrativ enhet, en teknisk enhet, en utbildningsenhet och ett planeringssekretariat.

Överbefälhavaren meddelar anvisningar för den närmare inriktningen av verksamheten vid radioanstalten. I frågor av särskild betydelse för utrikesdepartementet eller rikspolisstyrelsen skall överbefälhavaren dock samråda med kabinetssekreteraren resp. rikspolischefen.

IB har till uppgift att med andra s. k. särskilda medel än signalspaning inhämta underrättelser om främst utländska militära, militärpolitiska och militärgeografiska förhållanden. Byrån har sitt ursprung i den sektion vid försvarsstabens underrättelseavdelning som organiserades under andra världskriget för att möta de ökade kraven på underrättelser från vårt närområde. Den var till en början underställd chefen för försvarsstabens. I samband med att staben år 1968 upphörde att vara självständig myndighet ställdes IB direkt under överbefälhavaren.

Under de första åren svarade IB för att både utrikesunderrättelser och säkerhetsunderrättelser inhämtades. Omkring år 1970 upphörde dock byrån med att här i landet inhämta underrättelser av det sistnämnda slaget.

IB:s organisation och arbetsuppgifter regleras i Bestämmelser för tjänsten vid IB (BIB). I fredstid är IB indelad i arbetsenheter. Den direkta ledningen av IB utövas av en chef som har avdelningschefs tjänsteställning.

Den närmare inriktningen av IB:s arbete anges fortlöpande av överbefälhavaren, antingen för en bestämd tidsperiod eller för ett visst sakområde.

Kraven på säkerhetsskydd kring IB har gjort det nödvändigt att från tid till annan vidta särskilda arrangemang för att dölja verksamhet, lokalers rätta användning, innehav av fordon och annan materiel m. m.

Vid våra större beskickningar utomlands finns försvarsattachéer som har till uppgift att på öppen väg inhämta underrättelser om militär-

politiska 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.

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

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

Vid fortifikationsförvaltningen och försvarets sjukvårdsstyrelse finns kontaktmän i underrättelsefrågor som svarar för den tekniska underrättelsetjänsten inom resp. myndighets verksamhetsområde.

Militärbefälhavarna leder i fred underrättelse- och säkerhetstjänsten inom militärområdena och vissa angränsande delar. 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 säkerhetsavdelningarna.

Underrättelsetjänsten vid första flygeskaderstaben bedrivs av underrättelse- och säkerhetsavdelningen.

Verksamheten vid försvarsmaktens underrättelseorgan betalas från anslagen Försvarsstaben, Arméstaben, Marinstaben, Flygstaben, Militärområdesstaber m. m., Försvarets sjukvårdsstyrelse, Fortifikationsförvaltningen, Försvarets materielverk, Gemensam försvarsforskning, Försvarets radioanstalt och Insatsberedskap m. m. Den svenska underrättelsetjänsten kostar ca 100 milj. kr. för budgetår räknat i medelprisläget för budgetåret 1974/75. I detta belopp ingår inte kostnader för den normala flygspaningsverksamheten m. m.

I krig har underrättelsetjänsten mycket större omfattning än i fredstid. I krigsorganisationen tillkommer framför allt de enskilda förbandens underrättelseorgan i form av t. ex. spaningsenheter av olika slag. Ändamålet med underrättelsetjänsten i krig är att lämna det underlag om fienden och hans handlingsmöjligheter som behövs för militära chefers bedömanden och beslut i stort samt för beslutens genomförande.

Underrättelseutredningen

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade jag i januari 1974 sex sakkunniga för att utreda riktlinjerna för den militära underrättelsetjänsten m. m. De sakkunniga, som tog namnet 1974 års underrättelseutredning, avlämnade i januari 1976 betänkandet (SOU 1976:19) Den militära underrättelsetjänsten.

Utredningen förklarar sig dela uppfattningen att vi behöver en militär underrättelsetjänst. Den anser att behovet av en sådan verksamhet är särskilt stort på grund av vårt lands läge i gränsområdet mellan två militära block och vår alliansfria utrikespolitik. Utredningen understryker att vårt försvarssystem, som bygger på allmän värnplikt, kräver att vi får förvarning om ett angrepp i så god tid att vårt försvar hinner mobiliseras. Utredningen pekar vidare på att den militära underrättelsetjänsten har en mycket stor betydelse genom att lämna försvarsmaktens ledning underlag för krigsplanläggningen.

Enligt utredningens uppfattning har underrättelsetjänsten också ett visst värde för försvarsmaktens långsiktiga planering. Utredningen finner vidare att ökade krav kan komma att ställas på underrättelsetjänsten när det gäller att ta fram underlag för att kontrollera efterlevnaden av ingångna nedrustningsavtal.

Utredningen ger vissa synpunkter på den hittillsvarande verksamheten, främst vid IB. Utredningen betonar att IB är att se som ett beredskapsorgan och som ett komplement till övriga källor. Utredningen konstaterar bl. a. att vårt land skulle få svårigheter att genom samverkan med andra underrättelseorganisationer erhålla visst underrättelsematerial utan en organisation av IB:s typ.

Utredningen anser att sekretessen kring IB:s existens har utgjort en grund för spekulationer och misstänklighöranden. Bristande kännedom om IB bland försvarsstabens personal kan enligt utredningens uppfattning också ha bidragit till att inriktningen av byråns verksamhet inte har haft önskvärd fasthet.

Vad gäller det IB-material som har lämnats över till försvarsstabens säkerhetsavdelning efter år 1970 bedömer utredningen att många av uppgifterna i fråga har större betydelse för säkerhetspolisen än för försvarsmakten. Utredningen frågar sig också om en del av materialet över huvud taget har någon betydelse för kartläggningen av den säkerhetsshotande verksamheten mot vårt land.

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.

Utredningen behandlar den militära underrättelsetjänstens mål och verksamhetsområde. Enligt utredningen måste

uppgiften att inrikta underrättelsetjänsten som helhet ligga på de befattningshavare inom försvarsmakten som har behov av underrättelser.

I anslutning till uttalanden av riksdagens försvarsutskott och JO diskuterar utredningen gränsdragningen mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Utredningen framhåller att de enheter som hör till underrättelseväsendet inte får inriktas på att 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 enligt utredningens mening få göras bara i vissa situationer när ett underrättelseorgans eget säkerhetsskydd är berört.

Utredningen utgår från att vårt lands militära underrättelsetjänst måste inhämta och bearbeta också hemlig information.

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.

Utredningen diskuterar behovet av information om länder utanför vårt närområde. Utredningen finner att det är betydelsefullt att ha tillgång till information också om sådana länder. Utredningen anser dock inte att den militära underrättelsetjänsten bör få ökade resurser för inhämtning av sådan information. Det är emellertid viktigt att säkerställa att bearbetningsorganen inom det militära underrättelseväsendet också i fortsättningen får tillgång till material av detta slag som inhämtas genom utrikesdepartementets försorg.

Vad gäller försvarsmaktens långsiktspanering 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. Detta hindrar inte att viktigt kompletterande material kan erhållas genom underrättelsetjänst i vedertagen bemärkelse. Vid tillfällen när resurserna är otillräckliga framstår det dock enligt utredningens uppfattning som nödvändigt att förvarningsfunktionen prioriteras och att detta får gå ut över berörda enheters medverkan i långsiktspaneringen.

Signalspaningen spelar enligt utredningen en viktig roll vid vår kartläggning av främst den militära aktiviteten i vårt närområde. Utredningen anser att en fortsatt stark satsning på den verksamhet som bedrivs vid försvarets radioanstalt bör ske inom ramen för den militära underrättelsetjänstens totala resurstilldelning.

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 enligt utredningen vara frivillig.

Utredningen avvisar tanken på en särskild 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.

Utredningen tar upp frågan om det av bl. a. etiska skäl behövs regler som minskar de möjligheter att handla som underrättelseorganen har f. n. Utredningen anför i detta sammanhang 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. Utredningen förordar i stället att principiella överväganden i dessa frågor får göras i samarbete mellan underrättelsetjänstens ledning och företrädare för det allmänna.

Utredningen bedömer att underrättelseorganen i vissa situationer har ett legitimt behov av att utnyttja hemlig information som finns hos andra svenska statsmyndigheter. Utredningen anser att det på detta område bör gälla samma regler för IB som för andra delar av statsförvaltningen. Detta innebär att den myndighet som ansvarar för handling som innehåller hemlig information alltid skall kontrollera att informationen behövs för den andra myndighetens verksamhet.

Utredningen anser att det samarbete med andra länders underrättelseorganisationer som den svenska underrättelsetjänsten deltagit i har varit övervägande till gagn för landet. Med hänsyn bl. a. till det sätt på vilket samarbetet bedrivs är det emellertid svårt att överblicka vilka underrättelser vi lämnar till andra länder. En viktig fråga är också vad vi själva bör bidra med inom ramen för ett sådant samarbete. Uppgifter om svenska medborgare och utländska medborgare bosatta här i landet bör enligt utredningen få lämnas till annat lands organisation bara när svenska säkerhetsintressen är berörda.

Utredningen anser att resurserna för bearbetning av underrättelser i de centrala staberna f. n. är för små.

Utredningen menar att det är angeläget att pågående undersökningar av möjligheterna att i ökad utsträckning använda datamaskiner i underrättelsetjänst slutförs.

Beträffande delgivningen framhåller utredningen vikten av att alla inhämtade underrättelser utan dröjsmål överlämnas till (delges) den centrala instans som skall utföra bearbetningen inom vederbörande sakområde.

Utredningen pekar på att de framtida uppgifterna för de centrala staberna f. n. utreds av försvarsmaktens ledningsutredning (FLU 74). Det förslag till ändrad organisation som underrättelseutredningen lägger fram är därför inte utformat för att ligga till grund för en omedelbar och avgränsad

omorganisation av berörda stabers underrättelseenheter. Underrättelseutredningen anser det lämpligare att förslaget beaktas av ledningsutredningen i samband med den totala översynen av försvarsmaktens högsta ledningsorgan.

Utredningen föreslår att de underrättelseuppgifter som f. n. ligger på chefen för sektion 2 i försvarsstaben förs över till en ny befattning i staben på samma nivå som chefen för operationsledningen. Utredningen benämner den nya befattningen underrättelsechef.

Utredningen anser att det är nödvändigt att tillgängliga organ för beredning av ledningsfrågor inom underrättelsetjänsten förs samman och förstärks. Förutredningen framstår det som mest naturligt och ändamålsenligt att ett sådant beredningsorgan knyts direkt till underrättelsechefen.

Utredningen föreslår att försvarsstabens och försvarsgrensstabernas bearbetningsresurser förs samman i försvarsstaben. Utredningen lämnar öppet om användningen hos försvarsgrenscheferna av underrättelsematerialet från den centrala bearbetningsenheten kräver att viss underrättelsepersonal skall finnas kvar i försvarsgrensstaberna.

Utredningen redovisar flera skäl som har åberopats för IB:s organisatoriska placering utanför försvarsstabsorganisationen direkt under överbefälhavaren. Vid en samlad bedömning av frågan om IB:s organisatoriska placering finner utredningen emellertid att övervägande skäl talar mot att byrån är knuten direkt till överbefälhavaren. Utredningen diskuterar olika alternativ till den nuvarande organisationsformen. Utredningen anser att det med utgångspunkt bl. a. i kravet på en smidig övergång till krigsorganisation är lämpligast att IB för framtiden inlemmas i försvarsstaben. I försvarsstaben bör IB enligt utredningens mening underställas underrättelsechefen.

Enligt utredningen bör medel i fortsättningen ställas till IB:s förfogande för att ge byråns ledning tillgång till juridisk sakkunskap.

Verksamheten vid IB har hittills till viss del bedrivits bakom täckföretag och andra täckanordningar. Även i framtiden bör det enligt utredningens mening vara tillåtet att under vissa villkor dölja verksamhet, anställnings- och ägandeförhållanden o. d. bakom företagsbeteckningar, enskilda personers namn m. m.

Utredningen framhåller att vårt samhälle har ett omfattande system för insyn i och kontroll av verksamhet inom den offentliga sektorn. Enligt utredningens uppfattning är det ändå av olika skäl nödvändigt med ytterligare åtgärder för att öka insynen i underrättelsetjänsten. Åtgärder som främjar kontakter mellan underrättelseväsendet och övrigt samhällsliv bör enligt utredningens bedömning vara till fördel med tanke både på verksamheten som sådan och på medarbetarna. Utredningen förordar därför att särskilt utsedda förtroendemän får i uppdrag att fortlöpande stå i nära förbindelse med underrättelseväsendet.

Utredningen avvisar tanken att en ökad allmän insyn i underrättelse-tjänsten skall åstadkommas genom en lekmannastyrelse för försvarsstaben. Den föreslår i stället att ett särskilt organ inrättas för ändamålet. Det nya organet bör enligt utredningen kallas försvarets underrättelse-nämnd.

Beträffande underrättelsenämndens arbetsuppgifter anser utredningen att huvuduppgiften bör vara att fortlöpande hålla sig underrättad om verksamheten inom det militära underrättelseväsendet. Uppgiften bör avse verksamheten på central och högre regional nivå.

För att säkerställa nämndens inflytande bör överbefälhavaren enligt utredningens uppfattning ha skyldighet att i viktigare frågor, t. ex. anslagsframställningar och samverkan med främmande makters underrättelseorganisationer, samråda med nämnden. Enligt utredningens mening är det av olika skäl 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. Underrättelsechef och övriga till vilka överbefälhavaren kan delegera beslutanderätt i underrättelsefrågor bör enligt utredningen ha motsvarande skyldighet att samråda med underrättelsenämnden.

Utredningen anser att arbetsuppgifter m. m. för nämnden bör bestämmas i instruktion som utfärdas av regeringen.

Utredningen föreslår att underrättelsenämnden får fyra ledamöter, varav en ordförande. Hos nämnden bör enligt utredningen vidare finnas en sekreterare samt övrig biträdespersonal i mån av behov och tillgång på medel. Experter och sakkunniga bör kunna anlitas under samma förutsättningar.

Enligt utredningens mening bör det 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.

Överbefälhavaren och övriga myndigheter inom försvarsmakten bör enligt utredningen ha skyldighet att bistå nämnden med upplysningar och annat biträde. Inom ramen för sin insynsskyldighet bör nämnden givetvis ha rätt att enligt gällande sekretessbestämmelser få del av hemliga uppgifter.

Det är enligt utredningens mening viktigt att underrättelsenämnden fortlöpande redovisar sina synpunkter på verksamheten för överbefälhavaren eller andra berörda chefer. Om nämnden finner något förhållande otillfredsställande bör den i första hand verka för en förändring hos vederbörande myndighet. Ifall underrättelsenämnden finner att regeringen bör ingripa i något förhållande, bör nämnden enligt utredningens åsikt ha möjlighet att göra framställning om detta till regeringen.

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

Utredningen anser i likhet med riksdagen (FöU 1974:19, rskr 1974:190) att man inte bör öppet redovisa kostnaderna för IB. Enligt utredningen bör inte heller kostnaderna för övriga under-

rättelseenheter redovisas fristående inom resp. myndighets anslag.

Utredningen har i särskild skrivelse i november 1975 föreslagit dels att försvarsstabens underrättelseavdelning i sin helhet budgeteras över försvarsstabens primäruppdrag till allmän ledning och förbandsverksamhet, dels att löner m. m. för tre anställda, som nu belastar annan myndighet, i fortsättningen skall budgeteras på primäruppdraget Insatsberedskap m. m.: Allmän ledning och förbandsverksamhet.

Trots sitt ställningstagande till frågan om en generell särredovisning i budgeten av kostnaderna för underrättelsetjänsten anser utredningen att det behövs en samlad bild av underrättelsetjänstens kostnader och verksamhet bl. a. i budgetarbetet och för underrättelsenämndens arbete. Utredningen föreslår därför att ett särskilt fack inrättas för underrättelsetjänst.

Utredningen anser att kostnaderna för täckanordningar för IB:s verksamhet bör få betalas från det primäruppdrag som omfattar IB under villkor bl. a. att staten ensam svarar för finansieringen av täckanordningarna och att vinster och förluster i samband med försäljning av objekten tillgodoförs resp. belastar primäruppdraget.

Utredningen föreslår att de nu gällande föreskrifterna om redovisning och kontroll av medel vid IB omarbetas i formellt avseende och kompletteras med bestämmelser om kontroll av förekommande täckarrangemang. Utredningen anser vidare att redovisningshandlingarna för IB skall bevaras i fem år sedan de har granskats.

Utredningen finner att underrättelsehandlingar från IB bör arkiveras vid försvarsstabens underrättelseavdelning (motsvarande). De bör få gallras ut efter fem år, om inte regeringen efter framställning från underrättelsenämnden beslutar annat.

Utredningen anser det självklart att underrättelseenheterna måste få föra arbets- och sökregister för att bringa reda i handlingar och uppgifter. Register som är upplagda för att ge ledning vid bedömningen av en persons uppfattning i vissa frågor, framför allt politiska, skall emellertid enligt utredningen betraktas som åsiktsregister och vara otillåtna. Utredningen ansluter sig till försvarsutskottets och JO:s bedömning att de register som har förts vid IB inte har karaktären av åsiktsregister.

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 erfarenhet från arbetslivet komma i fråga.

Utredningen konstaterar att utbildningen av personal i underrättelseväsendets fredsorganisation inte är tillfredsställande f. n. Enligt utredningen bör det lämpligen uppdras åt överbefälhavaren att på den grund som har lagts genom en utredning inom försvarsstaben av den militära underrättelsetjänsten (UMU 70) snarast utreda frågan och lägga fram förslag i ämnet.

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. Utredningen pekar på att frågor i samband med IB-personals avgång från tjänsten kan få sakkunnig behandling genom statens personalnämnd.

Utredningen framhåller att dess överväganden och förslag till stor del utgörs av uttalanden av principiell innebörd om vad som bör gälla för den svenska militära underrättelsetjänsten i framtiden. Sådana uttalanden bör enligt utredningen betraktas som riktlinjer för det fortsatta underrättelsearbetet.

Utredningen anser som tidigare nämnts att förslaget till ändrad organisation inte bör läggas till grund för en fristående omorganisation av underrättelseväsendet. Enligt utredningens mening bör det i stället i form av tilläggsdirektiv överlämnas till försvarsmaktens ledningsutredning för att beaktas i samband med den fullständiga översynen av den centrala stabsorganisationen.

Utredningen anser att förslaget om försvarets underrättelsenämnd bör behandlas för sig 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.

Underrättelsetjänsten bör enligt utredningen kunna redovisas som fack första gången i samband med anslagsframställningar och årsredovisningar inför budgetåret 1977/78.

Utredningens förslag om nivåhöjningar och förstärkning av resurserna för underrättelsetjänstens ledning innebär ökade kostnader för försvarsstaben. Kostnaderna bör enligt utredningens mening beräknas av försvarsmaktens ledningsutredning som ett led i den totala kostnadsberäkningen för den nya stabsorganisationen.

Förbättrad utbildning i enlighet med utredningens riktlinjer kommer också att föranleda ökade kostnader. Storleken av dessa kan enligt utredningen inte överblickas förrän de ytterligare undersökningar som utredningen förordat har genomförts.

Kostnaden för att IB skall få tillgång till särskild juridisk sakkunskap bedömer utredningen som mycket liten.

Utredningen anser att kostnaderna för underrättelsenämnden bör kunna hållas inom en ram av 100 000 kr. för budgetår. Medel för nämndens verksamhet bör enligt utredningen anvisas över anslaget Vissa nämnder m. m. under försvarshuvudtiteln.

De remissinstanser som har yttrat sig över underlaget för utredningens överväganden och förslag har i några fall anmärkningar mot detta. Man anser att utredningen har överbetonat underrättelsetjänstens förvarningsuppgift på bekostnad av uppgiften att ge underlag för förbandsproduktionen. Vidare har den tekniska underrättelsetjänsten inte alls behandlats.

Remissinstanserna delar utredningens uppfattning om behovet av en mi-

litär underrättelsetjänst, gränsdragningen mellan underrättelse- och säkerhetstjänsten samt kravet på allsidighet.

Överbefälhavaren och chefen för armén anser att den militära underrättelsetjänsten bör ha större egna resurser för att inhämta underrättelser från länder utanför närområdet än vad utredningen har funnit. Chefen för armén har vidare den uppfattningen att utredningen har undervärderat underrättelsetjänstens roll i försvarsmaktens långsiktplanering.

Överbefälhavaren delar utredningens uppfattning att det måste bedömas från fall till fall vad som är godtagbara former för underrättelseinhämtning och att man därvid måste ta hänsyn till samtliga inverkan omständigheter. Enligt överbefälhavaren är det dock väsentligt att verksamheten inte regleras genom föreskrifter i vidare mån än vad som bedöms oundgängligen nödvändigt. Beträffande utnyttjandet av inhemskt hemligt material anser han att IB bör få ta del av sådant utan att redovisa alla motiv för berörd myndighet.

Bristen på bearbetningsresurser bekräftas av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Överbefälhavaren ansluter sig till utredningens uppfattning att datateknik bör tas i anspråk i ökad omfattning vid bearbetningen.

Utredningens förslag att höja underrättelseledningens nivå och inrätta en befattning för underrättelsechef får ett blandat mottagande. Marin- och flygvapencheferna samt försvarets materielverk godtar förslaget medan överbefälhavaren och chefen för armén motsätter sig det.

Förslaget att föra samman och förstärka underrättelsetjänstens lednings- och beredningsorgan mottas positivt. Enligt chefen för flygvapnet, försvarets materielverk och försvarets forskningsanstalt bör en förstärkt ledningsenhet också innehålla resurser för att leda den tekniska underrättelsetjänsten.

Utredningens förslag att centralisera bearbetningsresurserna till försvarsstaben biträds av alla remissinstanser utom cheferna för armén och marinen. Också de som i princip biträder förslaget har vissa invändningar.

Av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan anser bara chefen för marinen att IB bör inordnas i försvarsstaben.

Förslaget att inrätta en försvarets underrättelsenämnd får ett positivt mottagande av alla remissinstanser utom försvarets radioanstalt som dock inte vill motsätta sig att nämnden inrättas.

Utredningens förslag i ekonomi- och arkivfrågor godtas i stort sett. Nästan alla remissinstanser avstyrker förslaget att inrätta ett särskilt fack för underrättelsetjänst.

De remissinstanser som har yttrat sig över utredningens förslag i personal- och utbildningsfrågor delar utredningens grundsyn på dessa men anmärker i vissa fall på detaljer.

Överbefälhavaren och chefen för marinen instämmer i att underrättelsetjänstens organisation bör bestämmas slutligt i samband med den pågående översynen av stabsorganisationen. Enligt överbefälhavaren bör regeringen dock ge viss inriktning beträffande IB:s lydadsförhållanden.

Allmänna riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten

Jag vill först i korthet beröra utredningens synpunkter på den hittillsvarande verksamheten inom den militära underrättelsetjänsten. Enligt sina direktiv skulle utredningen göra de tillbakablickar på underrättelsetjänstens verksamhet som var nödvändiga för att få underlag för förslag om verksamhetens framtida inriktning. Direktiven angav att det var särskilt viktigt att utredningen följde verksamhetens karaktär och inriktning under efterkrigstiden mot bakgrund av det internationella skeendets inverkan på vårt land och hur detta vid vissa tidpunkter bedömdes påverka vårt försvar och vår säkerhet. Utredningen har fullgjort denna del av uppdraget bl. a. genom en särskild expertundersökning. Jag anser att utredningen, inte minst genom expertundersökningen, på ett värdefullt sätt har analyserat det militära underrättelseväsendet och dess roll i vårt försvar. Enligt min mening har utredningens redovisning av vår underrättelsetjänst också medfört att sådana frågor som förekom under den s. k. IB-affären nu kan diskuteras från mera sakliga utgångspunkter. Utredningens anmärkningar mot IB-verksamheten rör i huvudsak bara sekretessen kring byråns existens och vissa rapporter av säkerhetsunderrättelsekaraktär som byrån har lämnat vidare till försvarsstabens säkerhetsavdelning. Jag återkommer till den sistnämnda frågan i det följande.

Jag går så över till utredningens bedömning av behovet av en militär underrättelsetjänst i fredstid. Riksdagen har uttalat att en allsidig underrättelsetjänst skall ingå i vårt totalförsvar (se t. ex. FöU 1972:17, rskr 1972:231). Utredningen ansluter sig till detta och andra uttalanden av riksdagen. Enligt utredningens uppfattning är behovet av en underrättelsetjänst särskilt stort på grund av vårt läge i gränsområdet mellan två militära block samt vår alliansfria utrikespolitik. Jag har samma uppfattning som utredningen i denna fråga. Några nya omständigheter som minskar behovet av information om andra länder har inte kommit till sedan riksdagen senast uttalade sig om vikten av att vi har en verksamhet av detta slag. Det är inte heller något som tyder på att behovet av särskilda kunskaper om andra länder kommer att minska i framtiden. Därför måste vi även i fortsättningen ha en välorganiserad och effektiv underrättelsetjänst.

Som utredningen har påpekat är det nödvändigt att fortlöpande ha den normala verksamheten i främmande länder klar för sig, så att nya iakttagelser kan bedömas mot en riktig bakgrund. En framgångsrik underrättelseverksamhet bygger också på ett yrkeskunnande och en erfarenhet som inte kan förvärvas först när ett krisläge redan har inträffat. Oavsett hur den aktuella utrikespolitiska situationen ter sig pågår hela tiden inom försvarsmakten en omfattande förbandsproduktion som förutsätter kunskaper om andra länders krigsresurser m. m. Det kunskapsbehov som förbandsproduktionen sålunda för med sig ställer ständigt krav på vår underrättelsetjänst. Vad jag

nu har anført visar klart att vårt lands underrättelsetjänst måste verka också under normala fredliga förhållanden.

Jag delar utredningens uppfattning att underrättelsetjänstens huvudsakliga uppgifter även i fortsättningen bör vara att ge underlag för beslut om försvarsmaktens beredskap (den s. k. förvarningsfunktionen) och att förse försvarsmaktens ledning med underrättelser som har betydelse för krigsplanläggningen och långsiktplaneringen. I den instruktion och det reglemente för underrättelsetjänsten som överbefälhavaren har fastställt finns bl. a. dessa uppgifter redan intagna.

Utredningen anser att ökade krav i framtiden kan komma att ställas på vår underrättelsetjänst när det gäller att kontrollera att ingångna nedrustningsavtal efterlevs. Överbefälhavaren instämmer i utredningens bedömning. Även jag finner att denna uppgift för underrättelsetjänsten kan bli allt viktigare i fortsättningen.

Jag vill i detta sammanhang ta upp frågan om prioriteringen av underrättelsetjänstens olika uppgifter. Enligt utredningens uppfattning är det nödvändigt att förvarningsfunktionen får företräde framför andra uppgifter när resurserna är otillräckliga. Detta är också min mening. Jag vill emellertid med anledning av vad bl. a. chefen för armén har anført i sitt remissyttrande framhålla att behovet av underrättelser för förbandsproduktionen inte kan eftersättas i någon större utsträckning utan att det påverkar vår försvarskraft. Prioriteringen av förvarningsfunktionen bör enligt min uppfattning gälla främst för de organ som har till uppgift att inhämta underrättelser med särskilda medel.

När det gäller den militära underrättelsetjänstens mål och verksamhetsområde kan jag ansluta mig till utredningens uppfattning att uppgiften att inrikta underrättelsetjänsten måste ligga på de befattningshavare inom försvarsmakten som behöver underrättelser om främmande makter för att kunna lösa sina arbetsuppgifter. Självfallet måste dock underrättelsetjänstens verksamhet, liksom all annan statsverksamhet, ligga i linje med statsledningens intentioner i utrikespolitiska och andra frågor. Vissa övergripande anvisningar från statsledningen måste därför finnas liksom en fortlöpande granskning och kontroll av verksamheten. Enligt utredningens uppfattning, som jag delar, är det inom dessa ramar som överbefälhavaren skall ha rätt att närmare inrikta underrättelsetjänsten.

Utredningen tar i detta sammanhang upp frågan om gränsdragningen mellan underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhetsområde. Regler som skall förhindra att underrättelseorganen verkar utanför sina områden måste enligt utredningen utgå från underrättelsetjänstens syfte. De enheter som hör till underrättelseväsendet bör enligt utredningens uppfattning bara få inhämta, bearbeta och lagra sådan information som är klart ägnad att öka eller befästa vår kunskap om andra länder i sådana avseenden som har betydelse för vårt

lands yttre säkerhet. Avsteg från denna regel bör enligt utredningens mening få göras bara i vissa situationer när ett underrättelseorgans eget säkerhetskydd berörs. Utredningens uppfattning i denna fråga ansluter nära till den mening som försvarsutskottet har gett uttryck åt (FöU 1973:25 s. 11). Remissinstanserna har godtagit utredningens förslag i denna del. För egen del vill jag betona att frågan om gränsdragningen mellan underrättelse- och säkerhetstjänst är så komplicerad att det är svårt att på ett klarare sätt än vad utredningen har gjort ange skillnaden mellan dem. Det torde därför inte heller gå att dra skarpare gränser för underrättelseorganens ansvarsområde än vad utredningen har föreslagit. I likhet med utredningen anser jag det dock viktigt att de båda verksamhetsgrenarna samverkar med varandra, t. ex. i situationer då en informations karaktär av utrikesunderrättelse eller säkerhetsunderrättelse ännu inte har blivit klarlagd.

Jag delar utredningens uppfattning att vi redan under normala fredsförhållanden behöver inhämta och bearbeta sådan information som andra länder försöker hålla hemlig. Det ligger i sakens natur att sådana uppgifter kan vara mycket betydelsefulla för våra säkerhetspolitiska bedömningar. Våra underrättelseorgans beredskap kräver dessutom att de tränas i att inhämta och i övrigt handskas med hemlig information under lugna förhållanden.

Utredningen har enligt min mening helt riktigt framhållit att våra kunskaper om omvärlden måste vara allsidiga. Som utredningen har belyst skiftar emellertid tillgången på allmänt tillgänglig information mycket från ett land till ett annat. Jag anser i likhet med utredningen att underrättelsetjänstens insatser måste anpassas till dessa förhållanden. Jag delar också utredningens bedömning att den skiftande tillgången på öppen information helt naturligt främst påverkar inriktningen av de enheter som inhämtar underrättelser med s. k. särskilda medel.

De remissinstanser som har yttrat sig över utredningens bedömning av behovet av information om länder utanför närområdet anser i likhet med utredningen att sådan information behövs. Man menar samtidigt att utrikesdepartementet inte kan fullgöra uppgiften att skaffa fram sådan information och att försvarsmakten därför behöver egna resurser för detta ändamål. Enligt utredningens uppfattning behöver den militära underrättelsetjänsten information från mera avlägsna områden för att få bakgrund till sina bedömningar av utvecklingen inom närområdet. Utredningen framhåller också att konflikter i andra delar av världen kan sprida sig till vårt närområde eller binda stormakternas resurser på annat håll. Jag delar utredningens bedömning i dessa avseenden. Jag vill emellertid också framhålla att vi för vår förbandsproduktion behöver underrättelser om den senaste vapenutvecklingen, stridstekniken m. m. Sådana underrättelser måste vi till stor del hämta in från aktuella krigsskådeplatser, oavsett var dessa är belägna. Underrättelser av detta slag är ofta rent militärt eller militärtekniskt betonade. Inhämtandet av dem förutsätter i hög grad ett

fackkunnande som finns främst inom försvarsmakten. Jag bedömer emellertid att den militära underrättelsetjänstens egna resurser f. n. är tillräckliga för detta ändamål. Som utredningen har framhållit är dock en nära samverkan mellan utrikesdepartementet och det militära underrättelseväsendet nödvändig.

Jag behandlar här efter inhämtningen av underrättelser och vill först ta upp frågan vilka medel och metoder som bör kunna komma i fråga vid inhämtning av hemlig information.

Enligt utredningens mening spelar signalspaningen en viktig roll vid kartläggningen av främst den militära aktiviteten i vårt närområde. Utredningen påpekar bl. a. att signalspaningen medför mindre risker för utrikespolitiska förvecklingar och för enskilda personer än andra sätt att med särskilda medel inhämta underrättelser. Utredningen förordar en fortsatt stark satsning på den verksamhet som bedrivs vid försvarets radioanstalt. Jag ansluter mig till utredningens bedömning att radioanstaltens verksamhet också under den närmaste framtiden kommer att ha stor betydelse. Den tekniska utvecklingen kommer dock i ett längre perspektiv sannolikt att göra det svårare för radioanstalten att verka. Jag anser att vi därför nog måste följa utvecklingen inom radioanstaltens verksamhetsområde så att anstaltens resurser kan anpassas till förändringar i möjligheterna att inhämta underrättelser genom signalspaning.

Inhämtning av underrättelser med andra särskilda medel än signalspaning måste enligt utredningens bedömning bedrivas också i fortsättningen. Utredningen anser att vad som därvid är godtagbart måste bedömas från fall till fall och att hänsyn därvid måste tas till alla omständigheter, t. ex. försvarets behov av underrättelserna, den utrikespolitiska situationen och riskförhållandena. Det hade givetvis varit önskvärt att kunna ge mer detaljerade riktlinjer för detta slags underrättelseinhämtning. Det går emellertid inte att förutse vilka situationer vår underrättelsetjänst kommer att ställas inför i framtiden. Jag ansluter mig till vad utredningen har uttalat i detta hänseende. Jag vill dock särskilt understryka den utrikespolitiska situationens betydelse i sammanhanget. Vad som kan anses otillbörligt under normala fredsförhållanden kan i ett kritiskt läge eller i krig vara försvarligt eller nödvändigt.

Jag vill särskilt framhålla att all medverkan i den verksamhet som det här gäller måste vara frivillig och att de personer som tar emot uppdrag inom sådan verksamhet skall upplysas om risker o. d. med uppdragen. Det är vidare angeläget att tillfälliga medarbetare i IB:s verksamhet så långt det är möjligt ges bestämda uppdrag, som de inte utan organisationens godkännande får gå utanför. Som utredningen har framhållit bör inte heller sådana medarbetare få sekretessbelagd bakgrundsinformation för sina uppdrag utan särskild prövning. Enligt min mening skall informationen inte vara mer omfattande än vad som behövs för varje uppdrag.

Utredningen avvisar tanken på en särskild lagstiftning som skulle göra det möjligt för personer som är knutna till underrättelsetjänsten att i sin verksamhet använda sig av metoder som innebär kränkning av svensk lag. Enligt utredningen får de begå eljest kriminaliserade handlingar bara om det är tillåtet enligt allmänna rättsgrundsatser, främst i situationer när nöd- eller nödvärnsrätt föreligger. Jag har samma grundinställning som utredningen i denna fråga.

Utredningen har också övervägt om det behövs regler som inskränker underrättelseorganens handlingsfrihet inom ramen för vad gällande lagstiftning tillåter. Utredningen konstaterar i anslutning till JO:s uttalande att infiltration i legala sammanslutningar inte bör få förekomma i fredstid. Även jag anser att sådan infiltration inte kan tillåtas här i landet. Jag delar vidare utredningens uppfattning att det inte är möjligt att avfatta inskränkande regler för varje tänkbar situation. Jag återkommer i stället i det följande med förslag att principiella överväganden i dessa frågor får göras i samverkan mellan underrättelsetjänstens ledning och företrädare för det allmänna.

I likhet med utredningen anser jag att underrättelseorganen bör få tillgång till hemlig information som finns hos andra svenska statsmyndigheter under samma förutsättningar som gäller för övriga myndigheter, dvs. att motiven anges och att den utlämnande myndigheten bedömer att informationen behövs för den andra myndighetens verksamhet. Med utgångspunkt i vad överbefälhavaren har anfört i denna fråga vill jag dock understryka att det är angeläget att finna sådana former för tillämpningen av de gällande bestämmelserna att underrättelseorganen inte i praktiken avskärs från möjligheten att få del av informationen i fråga.

Utredningen bedömer att vårt samarbete med andra underrättelseorganisationer är till övervägande nytta för landet. Utredningen anser emellertid att samarbetet rymmer åtskilliga vanskliga moment. Bl. a. är det svårt att överblicka vilka underrättelser som vi i olika sammanhang lämnar till andra länder. Enligt utredningens mening är det också en viktig fråga vilken information vi själva bör bidra med inom ramen för ett sådant samarbete. Personuppgifter om svenska medborgare och utländska medborgare bosatta här i landet bör enligt utredningens uppfattning inte få lämnas till främmande underrättelseorganisationer utan prövning i varje särskilt fall. Utredningen anser att uppgifter av detta slag bör få lämnas ut bara när svenska säkerhetsintressen är berörda. Vid prövningen bör beaktas att samverkan inom underrättelsetjänsten inte får utnyttjas för att ge främmande makt tillgång till uppgifter som den är förhindrad att få genom internationell samverkan på polisens och det övriga rättsväsendets område.

Jag delar utredningens uppfattning att samarbete med utländska underrättelseorganisationer är nödvändigt för en så jämförelsevis liten organisation som vår. Genom samarbetet får vi del av information som kräver sådana särskilda resurser m. m. som vi saknar. Liksom utredningen anser jag att

alla försvarsmaktens kontakter med andra länder behöver samordnas så att vi får en helhetsbild av den information som vi lämnar till dessa. De principer som hittills har varit vägledande för utbytet av information med främmande underrättelseorganisationer redovisades inför riksdagens konstitutionsutskott (KU 1974:22) under dess behandling av IB-affären. Utredningen har i anslutning till denna redovisning som sin uppfattning uttalat att hemliga uppgifter om det svenska försvaret inte bör lå lämnas ut och att informationsutbytet uteslutande bör ske i syfte att tjäna det svenska försvaret. Jag instämmer i utredningens uttalande. Jag ansluter mig också till utredningens bedömning i fråga om utlämnande av personuppgifter. Prövningen av sådant utlämnande bör enligt min mening ske synnerligen restriktivt. Detta gäller inte minst om uppgifterna avser politiska flyktingar.

Utredningens bedömning att resurserna för bearbetning av underrättelser är otillräckliga bekräftas av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Enligt utredningen är detta en följd av bl. a. det ökade informationsflödet och de allt större svårigheterna att bedöma utrikespolitiska frågor. Jag delar uppfattningen att de resurser som står till förfogande för att bearbeta inkommande underrättelser f. n. inte är tillräckliga. Liksom utredningen finner jag, att frågan hör nära samman med underrättelseväsendets och särskilt bearbetningsenheternas organisation. Jag återkommer i det följande till denna del av utredningens förslag.

Jag delar utredningens uppfattning om behovet av att utvärdera verksamheten, särskilt på bearbetningssidan. Även enligt min åsikt framstår det som sannolikt att en återkommande, genomgripade utvärdering skulle kunna ge underlag för en bättre resursanvändning.

Utredningen tar i samband med bearbetningsfrågorna upp användningen av datamaskiner i underrättelsetjänsten. Enligt utredningens uppfattning skulle effektiviteten i bearbetningen av underrättelser öka om datatekniken togs i anspråk i högre grad än nu. Överbefälhavaren framhåller i sitt remissyttrande att också IB kan få behov av att utnyttja datateknik för sina särskilda behov av informationsbehandling. Jag godtar utredningens och överbefälhavarens bedömningar i denna fråga. Jag vill dock framhålla att underrättelsetjänstens behov av datamaskinkapacitet måste vägas mot andra angelägna datakraftbehov.

Jag delar utredningens syn på delgivningen av underrättelser. Också jag anser således att i princip allt inhämtat underrättelsematerial skall lämnas över till den enhet som svarar för bearbetningen inom ansvarsområdet i fråga. Bara i verkliga undantagsfall bör det få förekomma att underrättelser går förbi bearbetningsenheterna till andra delar av försvarsledningen.

Jag går härfter över till vissa budget-, arkiv- och personalfrågor som utredningen har behandlat.

Jag delar utredningens uppfattning att kostnaderna för under-

rättelsetjänsten inte bör redovisas fristående i budgetsammanhang. En sådan särredovisning strider enligt min mening mot grunderna för det planerings- och budgeteringssystem som tillämpas inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Vid sin behandling av prop. 1974:1 (bil. 6 s. 189) uttalade riksdagen (FöU 1974:19 s. 38-39, rskr 1974:190) att kostnaderna för IB inte heller i fortsättningen borde redovisas öppet inom det primäruppdrag och anslag som IB ingår i. Utredningen har för sin del instämt i riksdagens uttalande. Jag ansluter mig också till denna uppfattning. I likhet med utredningen anser jag nämligen att en sådan öppen redovisning skulle lämna främmande underrättelse- och säkerhetsorgan alltför stora möjligheter att kartlägga IB:s inriktning och verksamhet.

I likhet med utredningen anser jag att säkerhetsskyddet kring IB kräver särskilda anordningar för att dölja verksamhet, anställnings- och ägandeförhållanden m. m. Sådana anordningar bör alltså vara tillåtna också i fortsättningen. Utredningen föreslår att vissa villkor skall gälla för att medel avsedda för IB under anslaget Insatsberedskap m. m. skall få användas för täckanordningar. Även jag anser att det finns skäl att knyta vissa villkor till användningen av ifrågavarande anslag för dessa ändamål. Jag avser att återkomma i denna fråga vid begäran om medel för verksamheten.

I anslutning till vad jag har anfört om den hittillsvarande verksamheten vill jag ta upp frågan hur sådana uppgifter bör behandlas som uppenbart saknar betydelse både för underrättelse- och säkerhetstjänsten. I första hand bör man givetvis försöka undvika att över huvud taget inhämta sådant material. I andra hand bör material av detta slag som ändå har överlämnats till underrättelsetjänsten förstöras där så kan ske med hänsyn till gällande bestämmelser om arkivering vid statliga myndigheter. Detta bör enligt min mening gälla oavsett varifrån materialet härstammar. I motsats till utredningen finner jag att betydelselösa uppgifter av den art det här är fråga om bör avlägnas från underrättelsehandlingar.

Liksom utredningen finner jag det självklart att underrättelseenheterna måste få föra arbets- och sökregister för att bringa reda i handlingar och uppgifter. Lika klart är det att register som läggs upp och förs för att kartlägga personers åsikter i vissa frågor, framför allt politiska, inte skall tillåtas vare sig inom underrättelsetjänsten eller i andra sammanhang.

Jag går så över till personalfrågorna. Utredningen framhåller att stora påfrestningar är förenade med anställning vid en organisation som IB. Särskilda krav måste därför enligt utredningen ställas på den personal som anställs vid IB. Utredningen anser att ingen bör anställas vid byrån innan vederbörande har informerats om arbetets natur och påfrestningar. Enligt utredningens uppfattning bör i första hand personer med tidigare erfarenhet från yrkeslivet komma i fråga. För att förhindra att problem uppkommer under anställningen är det enligt utredningen angeläget att man tar hänsyn till sådana faktorer som bakgrund och psykisk status. Utredningen

anser att sådana förhållanden bör kunna iakttas under provtjänstgöring inom en annan del av underrättelseväsendet än IB. Jag ansluter mig till utredningens överväganden i dessa frågor.

Anställningstiden vid IB bör enligt utredningens uppfattning begränsas till 12–15 år. Överbefälhavaren har i sitt remissyttrande kritiserat utredningen på denna punkt och anført att anställningstiden för IB-personal inte bör låsas utan som nu vara flexibel. Jag delar överbefälhavarens uppfattning.

Utredningen anser att frågor om IB-personalens avgång före normal pensionsålder bör behandlas av statens personalnämnd. Överbefälhavaren och chefen för armén har i sina remissyttranden funnit att denna ordning inte bör tillämpas. Enligt min mening talar bl. a. sekretessynpunkter för att t. ex. frågor som rör omplacering av IB-personal normalt handläggs av överbefälhavaren.

Insyns- och kontrollfrågor

Jag behandlar härefter frågorna om allmän insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten. Jag vill till en början erinra om att det redan i dag finns en väl utbyggd insyns- och kontrollapparat på detta område. I likhet med utredningen och flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga anser jag det ändå nödvändigt med ytterligare åtgärder för att öka insynen i underrättelsetjänsten. Den insyn och kontroll som förekommer f. n. är till stor del en granskning i efterhand av fattade beslut och vidtagna åtgärder i övrigt. Jag delar därför utredningens uppfattning att kontrollen av och insynen i verksamheten bör vara fortlöpande. Underrättelseorganen kan eljest komma att under långa tider bedriva sin verksamhet utan närmare kontakt med och insyn från samhället i övrigt. Bl. a. sådana förhållanden har enligt min mening gjort att den debatt som hittills har förts om vår underrättelsetjänst ibland har varit ensidig och inte tillräckligt har belyst t. ex. behovet av en sådan verksamhet. Jag har vidare samma åsikt som utredningen om främst personalens behov av kontakter med samhället i övrigt. Jag tillstyrker därför utredningens förslag att särskilda förtroendemän skall få i uppdrag att fortlöpande stå i nära förbindelse med underrättelseväsendet och följa verksamheten inom detta.

I fråga om förtroendemannens befogenheter vill jag betona att en ökad insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten inte får föra med sig att försvarsledningen får ett minskat ansvar för verksamheten. Inte heller får resultatet av förtroendemannens verksamhet bli att t. ex. JO:s och JK:s tillsyn inskränks. I likhet med utredningen anser jag därför att en sådan grupp av förtroendemän inte skall ha rätt att besluta i frågor om t. ex. underrättelseorganens mål och inriktning eller överta sådana arbetsuppgifter som f. n. ligger på olika kontroll- och insynsorgan. Förtroendemannen bör begränsa sig till att fortlöpande följa och informera sig om försvarsmaktens underrättelsetjänst.

För att säkerställa förtroendemännens inflytande föreslår utredningen att överbefälhavaren skall samråda med dem i viktigare frågor som anslagsframställningar och samverka med främmande underrättelseorganisationer. Utredningen anser dock inte att samrådsförfarandet bör vara obligatoriskt med hänsyn bl. a. till kravet på snabbhet i beslutsprocessen. Utredningen förutsätter emellertid att förtroendemännen informeras i efterhand i de flesta frågor, om inte tiden har medgett samråd. Jag tillstyrker utredningens förslag också i denna del.

Jag biträder utredningens uppfattning att förtroendemännen bör ha möjlighet att hos vederbörande myndighet eller regeringen föreslå de åtgärder som deras iakttagelser kan föranleda.

Jag instämmer i utredningens bedömning att en eventuell lekmanstyreelse för försvarsstaben kommer att få alltför många andra arbetsuppgifter för att hinna ägna den tid som behövs åt underrättelsetjänsten och att sekretesskravet kan bli svårt att tillgodose i ett sådant organ. Jag anser därför i likhet med utredningen att ifrågavarande kontrolluppgifter inte bör läggas på en styrelse för försvarsstaben. På grund härav biträder jag utredningens förslag att ett särskilt organ inrättas för ändamålet. Benämningen försvarsunderrättelsenämnd har jag inte något att invända mot.

Inte heller i fråga om underrättelsenämndens verksamhet som rådgivare har jag någon erinran mot utredningens förslag. Nämnden bör således ägna uppmärksamhet åt verksamheten inom det militära underrättelseväsendet på central och högre regional nivå. Den bör särskilt följa den del av underrättelsetjänsten som inhämtar underrättelser med s. k. särskilda medel. Nämnden bör – som utredningen har förordat – själv avgöra vilka frågor i övrigt som skall tas upp. Jag vill i sammanhanget endast peka på att de bearbetande enheternas slutprodukter i form av bedömningar, handböcker m. m., samverka 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. Som utredningen har föreslagit bör nämnden vidare sträva efter att fortgående bilda sig en uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse för vårt lands säkerhetspolitik.

Utredningen finner det önskvärt att olika samhällsuppfattningar blir representerade i underrättelsenämnden. Utredningen anser dock att antalet ledamöter av praktiska skäl måste starkt begränsas. Den föreslår att nämnden får fyra ledamöter, ordföranden medräknad. Hos nämnden bör enligt utredningen vidare finnas en sekreterare och övrig biträdespersonal i mån av behov och tillgång på medel. Experter och sakkunniga bör enligt utredningens mening kunna anlitas under samma förutsättningar. Utredningen föreslår att regeringen utser ordförande och övriga ledamöter i nämnden för en tid av tre år medan sekreterare och övriga biträdespersonal skall tillsättas av nämnden själv.

Jag anser liksom utredningen att olika uppfattningar i samhällsfrågor bör

vara representerade i underrättelsenämnden. Enligt min mening bör dessutom någon av ledamöterna ha särskild juridisk sakkunskap. Detta kräver enligt min bedömning att ledamöterna är flera än vad utredningen har föreslagit. Jag förordar att nämnden får sex ledamöter. Jag biträder utredningens förslag att ordförande och övriga ledamöter skall utses av regeringen för en tid av tre år. Enligt min mening bör även sekreterare i nämnden utses av regeringen. Kravet på sekretess kring nämndens verksamhet gör att utomstående experter och sakkunniga bör anlitas bara i begränsad omfattning. Nämndens behov av att anlita sådana experter m. m. kan enligt min bedömning inte heller bli särskilt stort. Jag anser det därför inte motiverat att ge nämnden uttrycklig befogenhet att använda sig av experter och sakkunniga.

I likhet med utredningen anser jag att nämndens verksamhet bör bedrivas endast under normala fredsförhållanden.

Jag biträder utredningens förslag att underrättelsenämndens arbetsuppgifter, organisation och verksamhetsformer m. m. bör närmare anges i en särskild instruktion.

Nämnden bör enligt min mening kunna börja sitt arbete den 1 juli 1976.

Liksom utredningen anser jag att medel för underrättelsenämndens verksamhet bör anvisas över försvarshuvudtitelns anslag Vissa nämnder m. m. Kostnaderna för nämndens verksamhet under budgetåret 1976/77 bör bli jämförelsevis blygsamma. De bör enligt min mening kunna täckas genom anslagsöverskridande.

Organisationsfrågor

Utredningens förslag om den militära underrättelsetjänstens framtida organisation innebär att ansvaret för verksamhetens ledning och samordning närmast under överbefälhavaren och chefen för försvarsstaben läggs på en nyinrättad befattning som underrättelsechef. Befattningen skall enligt utredningen placeras på samma nivå som chefen för operationsledningen i staben. Underrättelsechefen får enligt förslaget till sitt omedelbara förfogande ett beredningsorgan. Utredningen föreslår vidare att de centrala stabernas resurser för bearbetning av underrättelser förs samman i försvarsstaben och där under underrättelsechefen bildar en enhet för bearbetning av underrättelser. IB inordnas enligt förslaget i försvarsstabens organisation och underställs underrättelsechefen, som blir verksamhetens öppet redovisade chef. Utredningen överlämnar åt försvarsmaktens ledningsutredning att ta ställning till försvarsstabens säkerhetsavdelnings resp. attachéavdelnings framtida plats i organisationen.

Utredningen pekar på att de centrala stabernas organisation f. n. utreds av försvarsmaktens ledningsutredning. Organisationsförslaget bör därför enligt utredningens mening inte föranleda en fristående omorganisation av underrättelseväsendet. Utredningen anser att det i stället genom tilläggs-

direktiv bör lämnas över till försvarsmaktens ledningsutredning för att beaktas vid översynen av stabsorganisationen i stort. Enligt min mening bör ledningsutredningen få i uppdrag att närmare pröva om underrättelseutredningens överväganden av underrättelseledningens nivå och resurser samt bearbetningsresursernas fördelning bör läggas till grund för den framtida organisationen. Jag ämnar därför föreslå regeringen att utfärda tilläggsdirektiv för försvarsmaktens ledningsutredning i denna del.

Jag vill dock redan i detta sammanhang ta upp frågan om IB:s organisatoriska anknytning. Nästan alla remissinstanser som har yttrat sig i frågan anser i motsats till utredningen att IB inte bör inordnas i försvarsstaben. Som skäl för sitt ställningstagande anför remissinstanserna bl. a. att en anknytning till försvarsstaben skulle försvåra samarbetet med utländska underrättelseorganisationer och att IB-personalen bör vara åtskild från annan underrättelsepersonal.

Jag delar utredningens uppfattning att det är en fördel om IB inte avviker alltför mycket från annan statlig verksamhet i organisatoriskt avseende. I likhet med utredningen kan jag inte heller finna att en organisatorisk anknytning till försvarsstaben på något avgörande sätt bör påverka vårt samarbete med främmande underrättelseorganisationer. Kravet på snabb övergång till krigsorganisation tillgodoses vidare enligt min bedömning lika väl med den föreslagna organisationsanknytningen som med den nuvarande. Jag förordar därför att IB organisatoriskt knyts till försvarsstaben. Enligt min mening kan denna organisationsförändring genomföras oberoende av vilken ställning som kommer att tas till utredningens organisationsförslag i övrigt.

Förslaget att knyta IB närmare samman med försvarsstaben får ses som ett principförslag. Som jag har nämnt utreds bl. a. försvarsstabens framtida organisation f. n. Underrättelseledningens placering i staben är därför inte klar. Med hänsyn härtill är jag f. n. inte beredd att närmare ange IB:s framtida plats i staben. Jag avser föreslå att regeringen tar upp denna fråga i tilläggsdirektiven till försvarsmaktens ledningsutredning.

Jag vill betona att den organisationsanknytning som jag nu har förordat kan medföra bl. a. säkerhetsproblem som kräver specialreglering i förhållande till vad som gäller för försvarsstaben i övrigt. Det ankommer i huvudsak på överbefälhavaren att besluta om sådana åtgärder som tillgodoser bl. a. kravet på säkerhetsskydd.

Övriga frågor

Utredningens förslag i övriga delar rör i de flesta fall sådana frågor som regeringen äger besluta i. För sammanhangets skull och för att informera riksdagen om min syn på utredningens förslag vill jag ändå kort beröra även dessa frågor.

I fråga om budgetering av vissa personallöner m. m.

har regeringen på min föredragning (prop. 1975/76:100 bil. 6 s. 147 och 293) föreslagit riksdagen ändringar som i stort innebär att kostnaderna för försvarsstabens underrättelseavdelning resp. IB skall budgeteras samlat under anslagen Försvarsstaben resp. Insatsberedskap m. m.

Utredningens förslag att inrätta ett särskilt s. k. fack för underrättelsetjänst med överbefälhavaren som fackmyndighet mottas negativt av remissinstanserna. Man anser bl. a. att de olika underrättelsefunktionerna skiljer sig så mycket från varandra att det knappast är möjligt att inordna alla verksamheter i samma fack. Enligt min mening är underrättelsetjänsten med sina olika delfunktioner ett samlat kompetensområde som berör flera program och produktionsområden. Jag finner vidare att en samlad redovisning av underrättelsetjänstens kostnader och verksamhet i de planer och redovisningar som skall upprättas för facket underrättelsetjänst kommer att vara värdefull bl. a. för underrättelsenämndens arbete. Jag delar därför utredningens uppfattning att ett fack bör inrättas för underrättelsetjänst med överbefälhavaren som fackmyndighet.

Utredningen föreslår att gällande föreskrifter om redovisning och kontroll av medel som har anvisats för IB omarbetas bl. a. i formellt avseende och att de kompletteras med bestämmelser om kontroll av förekommande täckarrangemang. Utredningen anser vidare att redovisningshandlingarna skall bevaras i fem år sedan de har granskats. Utredningens förslag bör enligt min mening i allt väsentligt kunna ligga till grund för nya redovisningsbestämmelser.

Arkiveringsfrågorna bör lösas i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag.

Jag delar utredningens uppfattning att utbildningen av personal i underrättelseväsendets fredsorganisation inte är helt tillfredsställande f. n. Jag avser att föreslå regeringen att uppdra åt överbefälhavaren att, på den grund som nyligen utförda undersökningar utgör, utreda underrättelseutbildningen inom försvarsmakten. Jag är medveten om att IB-personalens utbildning därvid i viss mån måste särbehandlas.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

1. bereder riksdagen tillfälle att yttra sig över de allmänna riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten som jag har angett i det föregående.
2. föreslår riksdagen att godkänna de grunder för allmän insyn i och kontroll av underrättelsetjänsten samt den organisationsanknytning för IB som jag har redovisat i det föregående.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder som han har hemställt om.

Innehåll

Inledning.....	2
Underrättelsetjänstens grunder.....	7
Den militära underrättelsetjänstens funktion.....	11
Den militära underrättelsetjänstens nuvarande organisation m. m.....	14
Andra länders underrättelseverksamhet.....	34
Underrättelseutredningen.....	35
Särskilt yttrande.....	62
Remissyttrandena.....	64
Föredraganden.....	74
Beslut.....	98

