

Regeringens proposition

1999/2000:25

Lag om försvarsunderrättelseverksamhet

Prop.
1999/2000:25

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 november 1999

Göran Persson

Björn von Sydow
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen antar en lag om försvarsunderrättelseverksamhet.

Lagen innehåller bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter och arbetsformer. Där anges att verksamheten skall bedrivas bl.a. för att kartlägga yttre militära hot mot landet samt att verksamheten inte får avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. I lagen anges att verksamheten skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer. I lagen finns också bestämmelser om utlandssamarbete i underrättelsefrågor och om insyn i underrättelseverksamheten. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om försvarsunderrättelseverksamhet	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Bakgrund och utgångspunkter.....	5
5	Fyra grundprinciper för försvarsunderrättelseverksamheten.....	7
5.1	Statsmakternas intentioner	8
5.2	Landets yttre säkerhet.....	9
5.3	Landets egna behov.....	10
5.4	Syftet med utlandssamarbete.....	11
6	En lagreglering av försvarsunderrättelseverksamheten.....	12
6.1	Behovet av en lagreglering.....	12
6.2	Försvarsunderrättelseverksamhet	13
6.3	Arbetsmetoder	15
6.4	Utlandssamarbete	16
6.5	Förhållandet till polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet	17
6.6	Insyn.....	18
7	Underrättelseutbildning	18
8	Ikraftträdande.....	19
9	Ekonomiska konsekvenser av förslaget.....	19
10	Författningskommentar.....	19
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Underrättelsetjänsten en översyn (SOU 1999:37)	– 21
Bilaga 2	Betänkandets förslag till lagtext	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet.....	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 november 1999..	27
	Rättsdatablad.....	28

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:25

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om försvarsunderrättelseverksamhet.

2 Förslag till lag om försvarsunderrättelseverksamhet

Prop. 1999/2000:25

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer.

2 § Uppgifterna som anges i 1§ skall fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor skall rapporteras till Regeringskansliet och andra berörda myndigheter.

3 § De myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

4 § Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

5 § En särskild nämnd under regeringen skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten enligt vad regeringen närmare föreskriver.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

Regeringen beslutade den 19 december 1996 om direktiv (dir. 1996:111) till en kommitté med uppgift att se över underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och utformning. Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade dåvarande chefen för Förvarsdepartementet, statsrådet Thage G Peterson, hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, numera f.d. generaldirektören Kerstin Fredga och numera f.d. ambassadören Pär Kettis att vara ledamöter av kommittén.

Kommittén, som antog namnet 1996 års underrättelsekommitté, lämnade i mars 1999 sitt betänkande Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37).

En sammanfattning av betänkandet jämte kommitténs lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Förvarsdepartementet (dnr Fö1999/836/RS).

4 Bakgrund och utgångspunkter

Den militära underrättelsetjänsten har tidigare varit föremål för granskning bl.a. av 1974 års underrättelseutredning. På grundval av Underrättelseutredningens betänkande Den militära underrättelsetjänsten (SOU 1976:19) fastställde statsmakterna år 1976 de nuvarande principerna för den militära underrättelsetjänsten (prop. 1975/76:189, bet. FöU 1975/76:40, rskr. 1975/76:373).

Förvarsutskottet uttalade i anslutning till det senaste försvarsbeslutet i bet. 1995/96:FöU1 att det för sin del ansåg det motiverat med en översyn av underrättelsetjänsten för att därmed säkerställa att den ges en sådan ledning och utformning som svarar mot de särskilda behov som inriktningen av totalförsvaret erfordrar.

1996 års underrättelsekommitté har haft i uppgift att lägga fram förslag till en ordning som innebär att statsmakterna får tidig och relevant tillgång till uppgifter, som är av betydelse för frågan om vad som behöver göras för att anpassa totalförsvaret till förändringar i omvärlden. Kommittén har vidare haft i uppgift att lägga fram förslag som främjar en helhetssyn och en tydligare inriktning från regeringens sida, när det gäller underrättelseverksamheten i stort, liksom grunderna för underrättelsetjänstens inhämtning, bearbetning och avrapportering av information. Översynen skulle även omfatta organisatoriska frågor av betydelse i sammanhanget. Kommittén skulle också belysa Försvarets underrättelsenämnds verksamhet, nämndens roll och dess förhållande till regeringen.

Underrättelsekommittén har i sitt betänkande lämnat förslag som kräver ställningstaganden när det gäller lagreglering av den militära underrättelseverksamheten, inrättandet av en samordningsfunktion för underrättelsefrågor i Regeringskansliet, grundprinciperna för underrättelsetjänsten samt insynen i och kontrollen av den militära underrättelsetjänsten.

Förändringen i den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden har påverkat den militära underrättelsetjänsten under senare år. Även om risken för storkrig eller krig mellan stater framstår som avlägsen har inte konflikter och kriser försvunnit ens från vårt närområde. Nya säkerhetshot har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet. Härtill kommer risk för spridning av massförstörelsevapen, terrorism, etniska och kulturella konflikter m.m. Ansvar för åtgärder mot nya säkerhetshot, som inte bedöms utgöra någon direkt fara för landet, ligger emellertid på olika civila statliga och kommunala myndigheter. Den militära underrättelsetjänsten bör emellertid inom ramen för uppdrag, kunna stödja dessa myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall.

De ökade satsningarna på internationella fredsfrämjande insatser ställer också krav på underrättelseinformation. Försvarsmakten skall ha förmåga till anpassning till förändringar i omvärldsläget vilket ställer delvis nya krav på den militära underrättelsetjänstens förmåga att upptäcka indikationer på sådana förändringar.

En tyngdpunktsförskjutning sker

– från traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion

- från heltäckande operativ och taktisk militär förvarning
- mot strategiska underrättelser
- mot icke-militära underrättelser
- mot mer selektiv uppföljning av militär verksamhet i närområdet
- mot förändrade inhämtningsmetoder
- mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.

En utgångspunkt är emellertid att den militära underrättelsetjänsten även fortsättningsvis skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvar mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 framhållit att den avser att inrätta ett särskilt organ för underrättelsefrågor i Regeringskansliet – en samordningsfunktion – bestående av en departementsövergripande beredningsgrupp på statssekreterarnivå stödd av ett samordningssekreterariat. Samordningsfunktionen skall också få till uppgift att svara för kvalitetsutvecklingen när det gäller verksamheten hos underrättelsetjänstens organ. Samordningsfunktionen skall regelbundet följa utvecklingen av underrättelsetjänstens bevakning av säkerhetshot mot Sverige och göra bedömningar av underrättelseunderlaget i vid mening. Samordningsfunktionen skall medverka till att underrättelsetjänstens olika organ får en inriktning av sitt arbete som svarar mot Sveriges säkerhetspolitiska behov. I arbetet skall särskilt beaktas vilka underrättelsebehov som föranleds av svensk medverkan i internationella krishanteringsinsatser. Funktionen skall också bevaka kvaliteten i underrättelsetjänstens arbete och föreslå erforderliga förändringar.

Underrättelsekommittén anser inte, och regeringen har ingen annan uppfattning, att det finns anledning att vidta förändringar avseende den militära underrättelsetjänstens och Försvarets radioanstalts grundorganisation och ställning. Den militära underrättelsetjänsten bör således även

fortsättningsvis ingå i Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt bör vara en självständig myndighet under regeringen. Konsekvenserna av kommitténs förslag innebär inte några ekonomiska förändringar av betydelse. Den militära underrättelsetjänstens framtida resursbehov och eventuella uppgifts- och organisationsändringar får bedömas närmast inom samordningsfunktionen i Regeringskansliet.

Regeringen har i budgetpropositionen också anmält att den avser att låta förstärka Försvarets underrättelsenämnd.

Regeringen avser att även fortsättningsvis lämna särskild information direkt till försvarsutskottet i frågor rörande den militära underrättelsetjänsten.

I det följande behandlas regeringens ställningstagande till Underrättelsekommitténs förslag om en lagreglering av den militära underrättelseverksamheten. Dessutom informeras om de förslag som kommittén lämnat till regeringen om fyra grundprinciper för underrättelseverksamheten och en samordnad utbildning inom underrättelseområdet.

5 Fyra grundprinciper för försvarsunderrättelseverksamheten

Med hänsyn till att det i den militära underrättelseverksamheten ingår att medverka i internationellt säkerhetssamarbete och att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred är det enligt regeringen erforderligt med ett begrepp för verksamheten som inte bara täcker underrättelseverksamhet till stöd för det militära försvaret. Regeringen anser därför att en lämplig benämning för den beskrivna underrättelseverksamheten är försvarsunderrättelseverksamhet.

Grundprinciperna för den militära underrättelseverksamheten har sitt ursprung i olika propositioner (prop. 1975/76:189 och prop. 1991/92:102) och utskottsbetänkanden (bet. FöU1973:25, bet. FöU1975/76:40, bet. KU1987/88:40, bet. 1990/91:KU30 och bet. 1991/92:KU30). Grundprinciperna har kommit till uttryck i hemliga regeringsbeslut och regleringsbrev som ett led i den årliga styrningen av underrättelsetjänstens verksamhet. De finns för närvarande fastlagda i ett öppet regleringsbrev för totalförsvaret för år 1999.

De fyra grundprinciper för försvarsunderrättelseverksamheten som redovisas nedan återfinns till viss del i regeringens förslag till en lag om försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen anser att det trots detta finns skäl att redogöra för grundprinciperna i sin helhet.

Regeringens bedömning: Grundprincipen om statsmakternas intentioner bör lyda på följande sätt.

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

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig har inte haft någon invändning mot kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I regleringsbrevet för totalförsvaret för år 1999 anges när det gäller grundprincipen om statsmakternas intentioner följande:

Underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes- och säkerhetspolitiska intentioner. Härvid skall hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Verksamheten får styras endast av våra egna behov och prioriteringar.

Försvarsunderrättelseverksamheten ligger självfallet liksom all annan statsverksamhet i linje med statsmakternas intentioner. Med hänsyn till verksamhetens speciella karaktär är det emellertid angeläget att detta betonas särskilt. Statsmakternas ansvar för inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten avser försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Uppgiften för det svenska totalförsvaret att kunna stå till förfogande för säkerhetsfrämjande samarbete och fredsfrämjande och humanitära insatser är en naturlig del i denna princip. Underrättelseverksamheten får styras endast av "våra egna behov och prioriteringar". När det gäller samarbete med andra länder i fredsfrämjande operationer och krishantering har underrättelseinhämtningen som syfte att stödja en gemensam ofta internationellt sanktionerad insats. Restriktionen att underrättelseverksamhet får styras endast av våra egna behov bör i sådana operationer ges en sådan tolkning att en viss arbetsfördelning medges mellan de i operationen deltagande staterna. Detta bör komma till ett tydligare uttryck än tidigare. Grundprincipen bör ha följande lydelse:

Försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intentioner. Verksamheten får styras endast av våra egna behov och prioriteringar. Härvid skall dock även hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid det internationella säkerhetssamarbetet i form av

stöd till och deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete och fredsfrämjande och humanitära insatser och de särskilda krav på underrättelseverksamheten som detta ställer.

Prop. 1999/2000:25

5.2 Landets yttre säkerhet

Regeringens bedömning: Grundprincipen om landets yttre säkerhet bör ha följande lydelse.

Försvarsunderrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete samt i fredsfrämjande och humanitära insatser. Den får inte avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Kommitténs bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig har inte haft någon invändning mot kommitténs bedömning. *Kustbevakningen* och *Tullverket* har vad gäller kommitténs bedömning att den militära underrättelsetjänsten inte får ha en egen inriktning på underrättelser inom polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet framhållit att detta bör omfatta alla brottsbekämpande myndigheters verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning: Principen om landets yttre säkerhet formuleras i regleringsbrevet på följande sätt:

Den militära underrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för landets yttre säkerhet och den får inte vara inriktad på uppgifter som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Bland de allmänna krav som ställs på försvarsunderrättelseverksamheten är att den har att utgå från att den endast får inhämta, bearbeta och lagra sådan information som är ägnad att öka eller befästa vår kunskap om andra länder i sådana avseenden som har betydelse för vårt lands yttre säkerhet. Försvarsunderrättelseverksamheten får sålunda inte vara inriktad på frågor som berör landets inre säkerhet. Den bör inte avse underrättelser inom polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet. Den nuvarande principen bör vidgas något med hänsyn till försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter i fråga om det internationella säkerhetssamarbetet. Grundprincipen bör lyda:

Försvarsunderrättelseverksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete samt i fredsfrämjande och humanitära insatser. Den får inte avse uppgifter som ligger inom ramen för poli-

5.3 Landets egna behov

Regeringens bedömning: Grundprincipen om landets egna behov bör lyda följande.

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

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig har inte haft någon invändning mot kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Principen om landets egna behov formuleras på följande vis i regleringsbrevet:

Underrättelse- och säkerhetstjänsten får inte bedriva verksamhet på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna.

Det är en självklar och grundläggande princip att försvarsunderrättelseverksamheten endast skall styras med ledning av den samlade svenska säkerhetspolitikens behov och krav. Verksamheten får därmed inte bedrivas på det sättet att andra underrättelser hämtas in än sådana som statsmakterna och det svenska försvaret har behov av för egen del. I sammanhanget bör dock beaktas att underrättelseorganen härvid kan komma i kontakt med "överskottsinformation". Inte heller får underrättelseorganen låta andra staters intressen gå före det egna landets intressen i det som annars anges som för landet nyttiga informationsutbytet med utländska underrättelsetjänster. Både det internationella säkerhetssamarbetet och de nya hot och risker som hänförs till säkerhetspolitiken medför ett ökat behov av underrättelseutbyte med andra stater. Ansvaret för åtgärder mot de nya hoten ligger på de civila statliga och kommunala myndigheter, som har att bära ansvar för åtgärder inom respektive verksamhetsområde. Genom att föra in uttrycket "vårt lands säkerhetspolitiska intressen" vid formuleringen av principen ges ett vidgat utrymme för nya samarbetsformer och en kongruens erhålls med de tidigare angivna grundprinciperna. Säkerhetstjänsten bör tas bort ur sammanhanget. Grundprincipen bör lyda:

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

Regeringens bedömning: Grundprincipen om syftet med utlandssamarbete bör ha följande lydelse.

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

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av de remissinstanser som yttrat sig har inte haft någon invändning mot kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I regleringsbrevet anges:

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

Försvarsunderrättelseverksamhetens samarbete med utländska underrättelseorganisationer måste självklart utgå från att det tjänar statsledningen och det svenska totalförsvaret och det får självfallet inte vara till skada för svenska intressen. Principiella ställningstaganden när det gäller arten och omfattningen av underrättelseutbytet med utländska underrättelseorganisationer träffas av överbefälhavaren respektive chefen för Försvarets radioanstalt efter underrättelse till regeringen genom försvarsministern. Sekretesslagen och personuppgiftslagen reglerar i vilken utsträckning uppgifter får lämnas från svensk myndighet till utländsk myndighet. Principen bör nu kompletteras med en erinran även om vad som gäller på personuppgiftsområdet. Principen bör lyda:

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

6 En lagreglering av försvarsunderrättelseverksamheten

Prop. 1999/2000:25

6.1 Behovet av en lagreglering

Regeringens bedömning: Det är i ett demokratiskt samhälle viktigt att de grundprinciper som styr försvarsunderrättelseverksamheten kommer till uttryck i lag.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i denna del har inte haft någon invändning mot den bedömning som redovisas i betänkandet. *Rikspolisstyrelsen* och *Säkerhetspolisen* har som enda remissinstanser invänt mot bedömningen och bl.a. anfört att de frågor som lagförslaget omfattar inte faller inom det obligatoriska lagområdet. Säkerhetspolisen har vidare anfört att kommitténs lagförslag innebär att riksdagen endast ger bemyndiganden till regeringen i en rad avseenden och att kommitténs syfte att låta riksdagen lägga fast och avgränsa underrättelsetjänstens uppgifter och befogenheter därför inte åstadkoms.

Skälen för regeringens bedömning: Den militära underrättelseverksamheten är i många länder reglerad i lag. I de fall som den militära underrättelsetjänsten har sådana uppgifter inom den inre nationella säkerheten som även innefattar polisiära uppgifter är detta en naturlig sak. Europakonventionen och den svenska regeringsformen innehåller krav på att begränsningar av visst innehåll av medborgarnas fri- och rättigheter endast får meddelas genom lag. Säkerhetspolisens verksamhet är följaktligen i dessa delar reglerad genom bestämmelser i bl.a. rättegångsbalken och polislagen (1984:387). Den militära underrättelsetjänsten i Sverige sysslar med rikets yttre säkerhet och har inte sådana uppgifter som enligt regeringsformen fordrar lagform. Även om lagform inte är obligatorisk, kan riksdagen fatta beslut genom lag. Så har också skett i en inte obetydlig omfattning. Ett syfte kan vara att binda regeringen och andra berörda.

Regeringen anser att det i ett demokratiskt samhälle är viktigt att en sådan betydelsefull och ofta uppmärksammas verksamhet som försvarsunderrättelseverksamheten är reglerad i lag. Det är angeläget att riksdagen lägger fast ramarna för denna underrättelseverksamhet och anger dess huvudsakliga uppgifter och arbetsformer. Genom lagen kan riksdagen ge de fasta utgångspunkterna för den närmare regleringen av verksamheten, som sedan kan ske med stöd av regeringens förordningsmakt. Underrättelseverksamheten är av sådan art att det av naturliga skäl inte är möjligt att i lagform reglera den i detalj.

Genom att lagreglera försvarsunderrättelseverksamheten markeras vikten av en väl fungerande underrättelseverksamhet som bedrivs utifrån i ett demokratiskt samhälle godtagbara grundprinciper. Det är regeringens uppfattning att en lagreglering kommer att från allmänhetens sida bidra till ett högt förtroende för verksamheten och en förståelse för dess betydelse för det svenska försvaret.

Den föreslagna lagen innebär inte någon förändring vad gäller regeringens konstitutionella möjligheter att styra försvarsunderrättelseverksamheten. Informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för Regeringskansliet och tjänstemän hos myndigheterna är viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna. Regeringen bedömer att lagregleringen inte hindrar utan medger nödvändigt utrymme för de informella kontakter som behövs på underrättelseområdet. Som regeringen konstaterat i propositionen 1999/2000:1, utgiftsområde 6, finns det behov av en förstärkt samordning av underrättelseverksamheten. Regeringen avser därför att låta inrätta ett särskilt organ – en samordningsfunktion – bestående av en beredningsgrupp på statssekreterarnivå och ett samordningssekretariat i Regeringskansliet. Samordningsfunktionens utformning och närmare uppgifter bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.2 Försvarsunderrättelseverksamhet

Regeringens förslag: Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I verksamheten ingår att medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetssamarbete och att medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringen skall bemyndigas att närmare bestämma i vilken utsträckning försvarsunderrättelsetjänsten skall medverka i sistnämnda uppgift. Regeringen skall bemyndigas att bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas av Försvarsmakten. Regeringen skall bemyndigas att bestämma vilka ytterligare myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.

En bestämmelse med ovanstående innehåll skall införas i lagen.

Kommitténs förslag överensstämmer i princip med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig har biträtt eller tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Kammarrätten i Jönköping* har ansett att lagen bör innehålla en definition av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet. *Rikspolisstyrelsen* har ifrågasatt om det i begreppet försvarsunderrättelseverksamhet även ingår säkerhetsunderrättelseverksamhet. *Säkerhetspolisen*, som ansett att det är osäkert vad som omfattas av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet, har anfört att verksamheten i vissa avseenden synes sammanfalla med den säkerhetsunderrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. Säkerhetspolisen har vidare ifrågasatt om en åtskillnad till begreppet kriminalunderrättelsetjänst verkligen åstadkoms. *Statens räddningsverk* har ifrågasatt om den av kommittén valda benämningen av den aktuella underrättelseverksamheten harmonierar med bestämmelserna i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. *Tullverket* har ansett att det är viktigt att det klargörs när, var, hur och med vad den militära underrättelseverksamheten kan stödja andra myndigheter.

Skälen för regeringens förslag: I de två första grundprinciperna för försvarsunderrättelseverksamheten, som redan nämnts i avsnitt 5, anges verksamhetens förenlighet med statsmakternas intentioner och vad verksamheten avser. Dessa grundprinciper återspeglas i lagförslagets 1 §.

Totalförsvaret är, enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Av samma bestämmelse framgår att totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Den militära verksamheten bedrivs av bl.a. Försvarsmakten. Det ligger i sakens natur att försvarsunderrättelseverksamheten skall ses som ett led i Försvarsmaktens uppgifter i fred, under beredskap och i krig. Verksamheten skall ge underlag för Försvarsmaktens beredskap, operativa verksamhet och förbandsproduktion samt för krigsorganisationens utveckling och materiella förnyelse. Det grundläggande syftet framgår av 1 § första stycket lagförslaget. Där anges att försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas för att kartlägga yttre militära hot mot landet.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Detta är en central uppgift för Försvarsmakten och de andra myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsunderrättelsetjänsten skall tidigt identifiera och redovisa eller ge förvarning om sådana förändringar i omvärldsläget att detta kan ligga till grund för ett politiskt beslut om totalförsvarets anpassning. Underrättelsetjänsten skall i ett kortare perspektiv fortlöpande bidra med information till ett sådant beslutsunderlag att en anpassning av försvarsorganisationens krigsduglighet hinner genomföras inom en viss tid före ett eventuellt angrepp. Underrättelsetjänsten skall vidare kunna identifiera sådana förändringar i omvärldsläget som kan föranleda beslut om anpassningsåtgärder i ett längre tidsperspektiv.

Försvarsunderrättelsetjänsten skall medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetspolitiskt samarbete eller med andra ord bl.a. kunna samverka med andra länder och internationella organisationer vid sådana internationella operationer som Sverige stödjer eller deltar i. Det gäller att kunna förutse konflikter samt bearbeta inhämtat material och delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden. Det krävs också information om säkerhet och operationer till insatsstyrkorna när de befinner sig på platsen för dessa. Vidare skall försvarsunderrättelsetjänsten medverka i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Det kan röra sig om att medverka med information och analys i fråga om sådant som t.ex. internationell terrorism och gränsöverskridande miljöhot. Ansvarsförhållandena på sådana områden påverkas inte av försvarsunderrättelsetjänstens medverkan.

Att totalförsvaresresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället framgår av 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. I 2 § första stycket förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten föreskrivs också att Försvarsmakten i fred bl.a. skall kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för inter-

nationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det är självfallet viktigt att försvarsunderrättelsetjänstens medverkan vad gäller svåra påfrestningar är inriktad på sådana hot som den är lämpad för. Regeringen bör därför närmare bestämma över denna del av försvarsunderrättelseverksamheten. Lagregleringen innebär inte att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet tillförs några nya arbetsuppgifter. Arbetsuppgifterna är således desamma som tidigare. Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens närmare inriktning.

Försvarsmakten är en sådan myndighet som naturligtvis skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. Detta bör framgå direkt av lagen. Regeringen bör bemyndigas att bestämma vilka ytterligare myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. De myndigheter som därvid är aktuella är Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt.

Med hänsyn till den beskrivning och avgränsning som görs i bestämmelserna i 1–2 §§ i lagförslaget anser regeringen att någon ytterligare precisering av vad som avses med försvarsunderrättelseverksamheten inte är nödvändig (jfr även det sätt på vilket kriminalunderrättelseverksamhet beskrivs i polisdatalagen [1998:622] samt den underrättelseverksamhet som Tullverket respektive skattemyndigheterna bedriver beskrivs i lagen [1997:1058] om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och lagen [1999:90] om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar).

6.3 Arbetsmetoder

Regeringens förslag: Försvarsunderrättelseverksamheten skall fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor skall rapporteras till Regeringskansliet och andra berörda myndigheter. En bestämmelse om detta skall införas i lagen.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av de remissinstanser som har yttrat sig över lagförslaget har avstyrkt eller haft någon erinran mot förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsunderrättelseprocessen består i stora drag av inhämtning, bearbetning och analys samt delgivning av information. Mot denna bakgrund utarbetas hotbildsanalyser och underrättelsebedömningar som delges Regeringskansliet och andra berörda myndigheter.

På samma sätt som gäller för annan underrättelseverksamhet, såsom t.ex. kriminalunderrättelseverksamheten, bör huvuddragen av försvarsunderrättelseprocessen framgå av lagen (jfr polisdatalagen [1998:622], jfr även lagen [1997:1058] om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och lagen [1999:90] om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar).

Regeringens förslag: De myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, i enlighet med vad regeringen närmare bestämmer, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Lagen skall innehålla en bestämmelse med detta innehåll.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Försvarets forskningsanstalt* har som enda remissinstans haft synpunkter i denna del. Övriga remissinstanser har biträtt, tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran. Försvarets forskningsanstalt har anfört att den inom sina olika forskningsområden har omfattande utlandskontakter och att lagförslaget kan tolkas så att kontakter som underrättelseenheter inom respektive myndighet har är sådana som är anmälningspliktiga. Vilka kontakter som skall anmälas blir, enligt myndigheten, en bedömningsfråga som lämnar utrymme för visst godtycke. Försvarets forskningsanstalt har förutsatt att pragmatiska tolkningar får göras.

Skälen för regeringens förslag: Som redan nämnts i avsnitt 5 anger den fjärde grundprincipen för försvarsunderrättelseverksamheten syftet med utlandssamarbete. I begreppet samarbete innefattas som en central del utbyte av underrättelseinformation. Den tredje grundprincipen, som anger att försvarsunderrättelseverksamheten skall styras av landets säkerhetspolitiska intressen, är härvid naturligtvis av intresse. I lagförslagets 3 § anges att regeringen närmare bestämmer frågan om försvarsunderrättelsetjänstens samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

Frågan om underrättelsesamarbete är inom regeringen i första hand en uppgift för försvarsministern. Utrikesministern skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet (jfr 10 kap. 8 § regeringsformen). Genom den bestämmelsen åläggs de statliga myndigheterna en generell underrättelseplikt visavi utrikesministern. Utrikesministern skall underrättas i så god tid att han eller hon får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.

Det förhållandet att frågan om utlandssamarbetet nu regleras i lag är inte avsett att innebära någon förändring av den praxis som gäller beträffande vilka kontakter som skall anmälas till regeringen.

6.5 Förhållandet till polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet

Prop. 1999/2000:25

Regeringens förslag: Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. En bestämmelse om detta skall införas i lagen.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens. Kommittén föreslog att det i försvarsunderrättelseverksamhet inte fick utövas verksamhet som krävde polisiära befogenheter.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig i denna del har biträtt eller tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Rikspolisstyrelsen* och *Säkerhetspolisen* har invänt att förslaget inte överensstämmer med den andra grundprincipen för försvarsunderrättelseverksamheten, nämligen den att verksamheten inte får vara inriktad på uppgifter som ligger inom ramen för polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. I den mån kommitténs förslag innebär nya gränser för underrättelsetjänstens verksamhet avstyrker *Säkerhetspolisen* förslaget. *Kustbevakningen* och *Tullverket* har framhållit att inte endast polisen utan också de har sådana uppgifter av civil natur som ytterst kan kräva att deras tjänstemän utövar de polisiära befogenheter som de tilldelats i lag.

Skälen för regeringens förslag: I den andra grundprincipen för försvarsunderrättelseverksamheten, som nämnts i avsnitt 5, anges att verksamheten inte får avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. I försvarsunderrättelseverksamheten får inte utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter såsom förundersökningsåtgärder enligt rättegångsbalken och tvångsmedelanvändning enligt bl.a. polislagen (1984:387). Detta följer redan av lagstiftningen på området och är en naturlig konsekvens av att det är andra samhällsfunktioner än försvarsunderrättelsetjänsten som svarar för den inre nationella säkerheten.

Regeringen, som instämmer i de synpunkter som lämnats av bl.a. *Rikspolisstyrelsen* och *Säkerhetspolisen*, anser att det uttryckligen i lagen bör framgå att försvarsunderrättelseverksamheten inte får avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

En bestämmelse med detta innehåll syftar inte till att utgöra något hinder mot att myndigheter som sysslar med försvarsunderrättelseverksamhet skall, enligt regeringens bestämmande, kunna lämna andra myndigheter biträde. Den tekniska utrustning som kan finnas hos en myndighet som är verksam t.ex. med signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten skall med stöd av regeringens uppdrag kunna användas även till stöd för verksamhet som bedrivs av annan myndighet inom ramen för sådan myndighetsutövning som den senare myndigheten har att svara för. Försvarets radioanstalt ger, i enlighet med regeringsuppdrag, redan i dag sådant tek-

niskt stöd. För en sådan ordning talar också att teknisk utrustning som det allmänna anskaffat används på ett rationellt sätt. Det skall även finnas utrymme för att ge sådant stöd i andra avseenden. Vidare skall myndigheter som ägnar sig åt försvarsunderrättelseverksamhet, i enlighet med regeringens bestämmande, kunna syssla med uppdragsverksamhet för annan myndighets räkning.

6.6 Insyn

Regeringens förslag: I lagen skall finnas en bestämmelse om att en särskild nämnd under regeringen skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i denna del har biträtt eller tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att följa underrättelsetjänsten inom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt samt inom de övriga myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet och som enligt förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet hör till Förvarsdepartementet. Regeringen anser att grunden för Försvarets underrättelsenämnds verksamhet nu bör lagfästas genom en allmän bestämmelse i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

7 Underrättelseutbildning

Regeringens bedömning: Underrättelseutbildningen bör fortsätta att utvecklas. Formerna för detta bör övervägas ytterligare.

Kommitténs bedömning: Någon form av kvalificerad samordnad utbildning som spänner över hela underrättelsefältet bör tillkomma.

Remissinstanserna: *Försvårshögskolan, Försvarets radioanstalt, Försvarets forskningsanstalt* och *Rikspolisstyrelsen* har i sina yttranden särskilt kommenterat vad kommittén anfört i denna del och därvid inte haft något att erinra mot det.

Skälen för regeringens bedömning: Yrkesofficerarna genomgår inom ramen för sin militära utbildning olika typer av underrättelseutbildningar. Vid Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum genomförs också ett antal specialkurser i underrättelseverksamhet för såväl militär som civil personal. Försvarets radioanstalt bedriver en egen myndighetsanknuten underrättelseutbildning. Dessutom bedrivs underrättelseutbildning vid bl.a. Försvårshögskolan, universitet och organisationer som t.ex. Stiftelsen Gällöfsta kurscentrum.

Det finns numera således ett relativt stort utbud av utbildningsmöjligheter inom underrättelseområdet.

Utbildningen i underrättelseverksamhet bör fortsätta att utvecklas. Utvecklingen bör bl.a. omfatta överväganden om en samordnad brett uppbyggd underrättelseutbildning som nu saknas. Utbildningsformer som ökar möjligheterna till och personalens förståelse för ett stärkt samarbete mellan underrättelseorganen bör i sammanhanget beaktas. Den funktion för samordning av försvarsunderrättelseverksamhet, som regeringen i budgetpropositionen för år 2000 anmält att man avser inrätta, bör ha en roll i detta arbete.

8 Ikraftträdande

Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

9 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

Regeringen föreslår i denna proposition inte några förändringar inom försvarsunderrättelseområdet som får konsekvenser för statsbudgeten. Lagförslaget kommer inte att medföra några ökade utgifter för berörda myndigheter.

Regeringen har tidigare i budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) anmält att det finns behov av en funktion för samordning av underrättelseverksamheten och att den avser att inrätta ett särskilt organ för detta i Regeringskansliet. Regeringen har också anmält att den avser att låta förstärka Försvarets underrättelsenämnd. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 beräknat medel för dessa åtgärder.

10 Författningskommentar

1–2 §§

Bestämmelserna utgör tillsammans en definition av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet.

I 1 § första stycket anges försvarsunderrättelseverksamhetens grundläggande syfte, nämligen att kartlägga yttre militära hot mot landet. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Däri ingår att medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetssamarbete och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Regeringens ansvar för försvarsunderrättelseverksamhetens närmare inriktning markeras i andra stycket. I tredje stycket anges att verksamheten skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer.

I 2 § anges huvuddragen av försvarsunderrättelseprocessen. Försvarsunderrättelseverksamheten sker genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Mot denna bakgrund utarbetas hotbildsanalyser och underrättelsebedömningar som delges Regeringskansliet och andra berörda myndigheter.

Bestämmelserna motiveras i avsnitt 6.2 och 6.3.

3 §

I bestämmelsen anges att försvarsunderrättelsetjänsten får, i enlighet med regeringens närmare bestämmande, samarbeta i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Regeringen avser att i en förordning närmare reglera denna fråga.

I begreppet samarbete innefattas som en central del utbyte av underrättelseinformation.

Bestämmelsen motiveras i avsnitt 6.4.

4 §

Bestämmelsen, som motiveras i avsnitt 6.5, anger att försvarsunderrättelseverksamheten inte får avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. I försvarsunderrättelseverksamheten får inte utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter såsom förundersökningsåtgärder enligt rättegångsbalken och tvångsmedelanvändning enligt bl.a. polislagen (1984:387).

5 §

Genom denna allmänna bestämmelse, som motiveras i avsnitt 6.6, lagfästs grunden för Försvarets underrättelsenämnds verksamhet. Närmare bestämmelser om nämndens uppgifter m.m. finns i förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd.

Sammanfattning av betänkandet Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37)

Prop. 1999/2000:25
Bilaga 1

Inledning

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

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

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

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

Det mycket begränsade militära hotet i det nuvarande omvärldsläget har lett till att det militära försvarets omedelbara krigsduglighet och beredskap i Sverige liksom i många andra länder har begränsats. Detta kräver en förmåga till anpassning till förändringar i omvärldsläget, som ställer delvis nya krav på en underrättelsetjänst att upptäcka indikationer på sådana förändringar.

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

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

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

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

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

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

Den tredje grundprincipen anger att underrättelseverksamheten skall styras av landets egna behov. Principen är av betydelse för att avgränsa informationsutbytet med annan stats underrättelsetjänst. Kommittén pekar här på att både det internationella säkerhetssamarbetet och de nya hot och risker, som hänförs till säkerhetspolitiken, medför ett ökat behov av un-

derrättelseutbyte med andra stater. Kommittén anför att en alltför snäv syn på innebörden av "vårt lands egna behov" inte bör anläggas. Det ligger ett värde i sig med ett vidgat utbyte av underrättelseinformation mellan staterna. Den här principen bör inte tolkas som ett hinder mot viss specialisering och fördelning av arbetsuppgifterna staterna emellan. Genom förslaget att föra in uttrycket "vårt lands säkerhetspolitiska intressen" avser kommittén att ge ett vidgat utrymme för nya samarbetsformer. Den tredje grundprincipen föreslås lyda:

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

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

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

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

Rättsliga frågor och författningskommentarer

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

Verksamheten skall enligt den föreslagna lagen avse

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

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

Förslag till lag (0000:0000) om försvarsunderrättelseverksamhet

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

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

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet

Prop. 1999/2000:25
Bilaga 3

Riksdagens ombudsmän, Sveriges riksbank, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Svenska ambassaden i Berlin, Svenska ambassaden i Haag, Svenska ambassaden i Helsingfors, Svenska ambassaden i Köpenhamn, Svenska ambassaden i London, Svenska ambassaden i Moskva, Svenska ambassaden i Oslo, Svenska ambassaden i Paris, Sveriges ständiga representation vid Förenta Nationerna, Sveriges ständiga delegation vid organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Statens invandrarverk, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Styrelsen för psykologiskt försvar, Kustbevakningen, Försvarets forskningsanstalt, Försvarshögskolan, Försvarets underrättelsenämnd, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Tullverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Lunds universitet, Uppsala universitet, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Post- och telestyrelsen, Svenska arbetsgivareföreningen samt Utrikespolitiska institutet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 november 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden
Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow,
Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson,
Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet von Sydow

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:25 Lag om försvarsunderrät-
telseverksamhet.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
--------------------	--	---

Lagen (2000:000) om försvarsunderrättelseverksamhet

1, 3, och 5 §§