



HÖGSKOLAN  
DALARNA

HÖGSKOLAN DALARNA

Kandidatuppsats i statsvetenskap – 15 p

HT 2012

# Från varningsklocka till säkerhetspolitiska beslutsunderlag

---

En beskrivande studie av relationen mellan den svenska militära  
underrättelsetjänsten och beslutsfattare på politisk nivå

Författare: Johanna Hård af Segerstad

Handledare: Ann-Catrin Andersson

# Självständigt arbete

## Sammanfattning

Uppsatsen har som syfte att beskriva relationen mellan den svenska militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på politisk nivå. Utgående från Samuel Huntingtons och Morris Janowitz teorier om civil-militära relationer studerar jag 1974 och 1996 års underrättelseutredningar för att genom en jämförelse av dessa försöka beskriva relationen utifrån teorins etablerade begrepp *imperatives* och *control*, i denna studie översatta till *fordringar* och *kontroll*.

Studien genomförs som en kvalitativ innehållsanalys och dokumentstudie. Analysen av hur utredningarna beskriver den svenska militära underrättelsetjänsten tjänar som underlag för att beskriva relationen mellan beslutsfattare och underrättelsetjänst och hur denna utvecklats.

Slutsatserna visar att det sedan mitten av 1970-talet råder en uttalad och tämligen oförändrad syn på att det är de funktionella fordringarna som styr den militära underrättelsetjänsten. Med en förändrad säkerhetspolitisk situation har den militära underrättelsetjänsten fått en viktigare roll och ökat inflytande i den politiska processen samtidigt som den politiska sidans syn på behov av kontroll och insyn i underrättelsetjänstens har ökat. Underrättelsetjänstens autonomi visavi beslutsfattarna kan sägas ha minskat.

Nyckelord: Civil-militära relationer, militär underrättelsetjänst, underrättelseutredning, SOU 1976:19, SOU 1999:37, Samuel Huntington, Morris Janowitz, subjektiv kontroll, objektiv kontroll

## Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Introduktion till ämnet och dess koppling till statsvetenskapen.....	3
1.2	Syfte.....	6
1.3	Disposition.....	6
2	Teori och forskningsläge.....	7
2.1	Demokratiska teorier om civil-militära relationer.....	7
2.2	Huntington och Janowitz om civil-militära relationer.....	8
2.3	En närmare titt på begreppen profession, autonomi och kontroll.....	11
2.4	Forskningsläget i Sverige.....	13
3	Metod och material.....	16
3.1	Materialet.....	18
3.2	Källkritisk diskussion och diskussion om validitet och reliabilitet.....	19
3.3	Avgränsningar.....	21
3.4	Analysramen - kodningen.....	21
4	Empirisk genomgång – Analysram och empiri.....	23
4.1	1974 års underrättelseutredning – UU 74, SOU 1976:19, <i>Den militära underrättelsetjänsten</i> .....	23
4.2	1996 års underrättelseutredning – UU 96, SOU 1999:37, <i>Underrättelsetjänsten – en översyn</i> .....	33
5	Slutsatser och diskussion.....	40
6	Slutdiskussion.....	43
7	Litteraturförteckning.....	45

## 1 Inledning

Teorier om allmänna civil-militära relationer menar att det finns en inneboende konflikt i relationen mellan det civila och det militära systemet. Det militära systemet utgör den yttersta garanten för samhällets säkerhet, landets frihet och självbestämmande, men den militära styrkan i kombination med en eventuell utveckling av antidemokratiska och samhällsomstörtande tendenser inom det militära systemet skulle vara en explosivt farlig blandning och istället allvarligt kunna hota samhället. Denna inneboende konflikt och det militära systemets reella styrka gör att samhället därför måste säkerställa sin kontroll över det militära systemet. Den militära underrättelsetjänsten är en del av det militära systemet, men också en källa för information och underlag för beslutsfattare. Med tillgång till unika källor och särskilda inhämtningssätt kan den militära underrättelsetjänsten få tag på material som annars skulle vara otillgängligt för beslutsfattaren. Delar av underrättelsetjänstens verksamhet kräver dock en omfattande sekretess, vilket i ett öppet demokratiskt samhälle inte är oproblematiskt. Samhället i övrigt kräver nämligen öppenhet, särskilt i de politiska processerna. Därför blir frågan om hur svenska politiska beslutsfattare ser på sin relation med den militära underrättelsetjänsten viktig. Hur menar beslutsfattarna att den militära underrättelsetjänsten skall användas och hur bör den kontrolleras?

Traditionellt brukar underrättelsetjänsters roll i politiska beslutsprocesser betraktas främst utifrån teorier om beslutsfattande och institutionella processer. Denna uppsats utgår istället från teorier om relationer mellan civil-militära system för analysen av relationen mellan den svenska militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på politisk nivå. Studien förläggs till en svensk kontext med avsikten att bidra till det förhållandevis knappa forskningsläget vad gäller de civil-militära relationerna i Sverige rent generellt och den militära underrättelsetjänstens roll i svensk politik i synnerhet.

Frågan som studien söker besvara är:

**Utifrån teorier om civil-militära relationer, hur kan relationen mellan den svenska militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på den politiska nivån beskrivas ha utvecklats från 70- till 90-talet?**

### 1.1 Introduktion till ämnet och dess koppling till statsvetenskapen

Studier och teorier kring relationen mellan civila och militära aktörer växte fram som ett studieområde i slutet av 1950-talet, men är alltså ett aktivt område för forskningsinsatser och de teorierna jag utgår från är visserligen ålderstigna, men har grundantaganden som får anses vara relevanta. Teorierna menar att det mellan de civila och militära systemen finns intressanta skillnader som kan leda till komplikationer i interaktionen mellan aktörerna i dem, exempelvis rörande deras roller och mål. Hur civila samhällen väljer att utforma sina militära funktioner kommer att påverka det militära systemet - och därmed även den militära

underrättelsetjänsten - mer än vad interna processer någonsin kan göra. Jag menar att vi bättre kan förstå hur den svenska militära underrättelsetjänsten används av beslutsfattare på politisk nivå, genom att analysera relationen mellan dem som ett exempel på en civil-militär relation.

I ett öppet och demokratiskt land, såsom Sverige, kan underrättelsefunktionen verka vara lite av en udda fågel i övrigt myndighetsutövande; dess verksamhet omges inte sällan av omfattande sekretess och den medborgerliga insynen är starkt beskuren. Studieområdet är angeläget ur ett statsvetenskapligt perspektiv, inte minst på grund av att den medborgerliga insynen är så begränsad. ”Detta dilemma – att förena effektiv underrättelsetjänst med öppen samhällsdebatt – föreligger i alla länder där kritisk samhällsdebatt är en del av samhällslivet.”<sup>1</sup> Hur svenska beslutsfattare på politisk nivå väljer att använda sig av den militära underrättelsetjänsten och dess underlag i beslutsfattande och till vilken grad funktionen styrs och inriktas av politiska beslutsfattare är således viktigt eftersom det i någon mån också öppnar en slags inspektionslucka in i underrättelsefunktionen i sig, dvs. vilken roll den har i svenskt beslutsfattande.

Frågan om relationen är också viktig från det militära systemets perspektiv rent generellt och den militära underrättelsetjänstens i synnerhet. Studier om relevansen och användbarheten av underrättelsetjänstens underlag för beslut och en chans att betrakta sin egen verksamhet utifrån det civila systemets perspektiv ger bättre chanser att utveckla och utvärdera underrättelsefunktionen. Utvärdering av underrättelseverksamhet är annars ett ofta svårlöst problem. Men genom att betrakta själva interaktionen mellan underrättelsetjänst och beslutsfattare kan man få en insyn också i underrättelsearbetets kvalitet. ”It is at the nexus between intelligence and policy that we test everything from the substantive merit of the product to the quality of our tradecraft to our effectiveness in training and managing analysts.”<sup>2</sup>

I Sverige har vi en militär underrättelsetjänst, dvs. vi har valt att inordna underrättelsetjänsten inom det militära systemet. Anledningen till detta är att det från början var just behovet av militära underrättelser som drev fram organiserandet av en underrättelsefunktion<sup>3</sup>. Idag talar man emellanåt om såväl civil som militär underrättelsetjänst, men då avses oftast själva underrättelsearbetet och inte organisationerna i sig. Underrättelsetjänst som verksamhet bedrivs av en rad olika aktörer, myndigheter och institutioner, men i Sverige är det den militära underrättelsetjänsten som är huvudansvarig för den verksamhet som handhar militära hot och den militära situationen i vårt lands närområde. Den militära underrättelsetjänsten har också samordningsansvar med andra myndigheter som också räknas in i underrättelsefamiljen: Försvarets Forskningsinstitut (FOI), Försvarets Radioanstalt (FRA) och Försvarets

---

<sup>1</sup> SOU 1976:19, sid 31

<sup>2</sup> Roger, George. *Analyzing Intelligence, Origins, Obstacles and Innovations*, Georgetown University Press, 2008, sid 71

<sup>3</sup> En utmärkt beskrivning av den svenska militära underrättelsetjänstens utveckling ges i *Underrättelse- och säkerhetstjänsten 100 år*, Högkvarteret/Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten (MUST), 2005

Materielverk (FMV). Sverige har ingen rent civil underrättelsetjänst som exempelvis amerikanska CIA.

Underrättelsefunktionen generellt och den militära underrättelsetjänsten i synnerhet är förhållandevis lite studerat i en svensk kontext, särskilt ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Skälen till detta kan vara flera; för det första så är den mer rena forskningen om underrättelsefunktionen och underrättelseanalysen förhållandevis ny som akademisk disciplin betraktat. I Sverige är det främst Wilhelm Agrell, freds- och konfliktforskare och professor i underrättelseanalys som sett till att området etablerats som ett forskningsområde. Det finns också som forskningsområde vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Men det är förhållandevis få som hittills har fokuserat sina vetenskapliga studier mot svenska förhållanden. Ytterligare en trolig orsak är den starka knytningen till det militära försvaret som underrättelsefunktionen har i Sverige, vilket möjligen fått mer statsvetenskapligt inriktade forskare och studenter att hänföra ämnet till det militärvetenskapliga området. I Sverige har den militära underrättelsetjänsten också haft ett starkt fokus mot underrättelsearbete rörande beredskapsfrågor och upprätthållande av det svenska territoriet, snarare än ett tydligt uttalat och betonad stöd till bedrivandet av en svensk utrikespolitik. I en jämförelse med USA, där hela underrättelseapparaten idag räknar åtskilliga organisationer och där en icke oansenlig och väl uttalad del av arbetet handlar om att stötta utrikes- och säkerhetspolitiken samt att så tydligt ha en rådgivande roll gentemot presidenten, lever den svenska underrättelsefunktionen en i många aspekter ganska diskret tillvaro. Jag menar att detta förhållandevis låga intresse för underrättelsetjänsten ur ett statsvetenskapligt perspektiv är förvånande. Det är därför min förhoppning att föreliggande studie skall kunna, om än i modest omfattning, kunna bidra till att väcka idéer om hur och intresse för att ur statsvetenskapliga perspektiv studera den svenska underrättelsefunktionen.

Denna studie handlar alltså om en relation, en interaktion mellan olika aktörer. Aktörerna i sig har olika roller och syften, men det är alltid det civila systemet som definierar hur det vill att det militära systemet skall fungera. ”Det ligger i underrättelsetjänstens natur att den alltid är underordnad beslutsfattare...”<sup>4</sup> Dels beror det på att beslutsfattaren är den som till största delen definierar och formar relationen och dels på att det är beslutsfattarens fordringar och syn på relationen som kommer att påverka hur man väljer att kontrollera den. Jag menar därför, att utifrån de förslag och rekommendationer som ges i svenska underrättelseutredningar kan vi få en bild av hur svenska beslutsfattare på politisk nivå anser att den militära underrättelsetjänsten skall stödja politiken och hur man menar att de bör bedriva sin verksamhet, dvs. vilka *fordringar* och *krav* de ställer på den militära underrättelsetjänsten. Genom att försöka analysera vilken grad av insyn och kontroll beslutsfattarna menar att de bör ha in i underrättelsetjänsten kan vi också utläsa vilken grad av autonomi och möjlighet att själva styra sin verksamhet som underrättelsetjänsten har.

---

<sup>4</sup> SOU 1976:19, sid 43

Svenska regeringar har låtit göra omfattande utredningar av den militära underrättelsetjänsten vid två tillfällen. Dessa utredningar ger oss sin tolkning av den då rådande politiska synen på svensk underrättelseverksamhet och på relationen mellan beslutsfattare och underrättelsetjänst. Genom att angripa problemområdet som en civil-militär relation och utifrån en analys av utredningarnas beskrivningar av *fordringar* och *kontroll* avser jag att beskriva hur relationen mellan underrättelsefunktionen och beslutsfattare på politisk nivå i en svensk kontext ser ut och har utvecklats från mitten av sjuttioalet till mitten av nittioalet.

## 1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att utifrån teorier om civil-militära relationer beskriva hur relationen mellan den svenska militära underrättelsefunktionen och beslutsfattare på politisk nivå ser ut och har utvecklats från mitten av 70- till 90-talet. Studien är tänkt att ge ökad förståelse för denna relation och för hur svenska beslutsfattare på politisk nivå sett på och valt att nyttja det unika instrument som den militära underrättelsetjänsten utgör. Det är min förhoppning av studien skall utgöra ett bidrag till forskningen på detta område.

### *Frågeställningar*

**Utifrån teorier om civil-militära relationer, hur kan relationen mellan den svenska militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på den politiska nivån beskrivas ha utvecklats från 70- till 90-talet?**

För att kunna besvara denna fråga har jag formulerat två huvudfrågor med varsin underfråga, där huvudfrågorna är sorterande och tydligt kopplade till de teoretiska begreppen och de två underfrågorna är mer specifika i sin form och har en tydligare och direkt koppling till materialet. Underfrågorna är tänkta att vara ett sätt för mig i analysen att besvara själva huvudfrågorna. Svaren på de två huvudfrågorna skall i sin tur ge svar på uppsatsens övergripande frågeställning.

*Utifrån de två svenska underrättelseutredningarna, är det huvudsakligen sociala eller funktionella fordringar som beskrivs, och i vilken utsträckning förändras detta?*

- Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänstens roll visavi beslutsfattare på politisk nivå?

*Utifrån de två svenska underrättelseutredningarna, är det huvudsakligen subjektiva eller objektiva typer av kontroll som förordas, och i vilken utsträckning förändras detta?*

- Hur beskrivs i utredningarna den militära underrättelsetjänsten som profession och dess eventuella behov av autonomi?

## 1.3 Disposition

Jag har inledningsvis introducerat läsaren till ämnesområdet och även påvisat relevansen, både den inomvetenskapliga och den utomvetenskapliga, av min studie genom att över-

gripande presentera relationen och belysa den brist på forskning som råder i ett svenskt perspektiv. I teoridelen kommer jag att fördjupa beskrivningen av relationen genom att gå igenom relevanta teorier och viktiga begrepp som jag använt mig av i studien. Det rådande forskningsläget kommenteras, både i ett generellt men också i ett svenskt perspektiv. I metoddelen kommer jag därefter att beskriva hur jag gått tillväga i analysen av det empiriska materialet och närmare beskriva det textanalytiska ramverk som jag tillämpat i den kvalitativa textanalysen och hur jag valt att tillämpa det. Analysen av materialet redovisas sedan som en jämförelse mellan de två utredningarna. I slutdiskussionen gör jag en sammanfattning av studiens resultat, besvarar studiens frågeställningar och ger några förslag för ytterligare studier.

## 2 Teori och forskningsläge

De största utmaningarna under denna studie har varit att hitta etablerade teorier och modeller som passat det tillgängliga empiriska materialet. Eftersom studien fokuserar på beslutsfattarnas relation med den svenska militära underrättelsetjänsten och problematiken med denna så blir valet av teorier om civil-militära relationer logiskt. Dessa bygger, som tidigare nämnts, på en idé om en inneboende potentiell konflikt mellan civila och militära system. Den tar sin utgångspunkt i att individer inom de civila och militära systemen har olika preferenser och mål. Teorierna ger olika alternativ för hur ett civilt system kan välja att hantera sin militära försvarsmakt och därmed också sin militära underrättelsetjänst.

### 2.1 Demokratiska teorier om civil-militära relationer

Teorierna om civil-militära relationer tar sitt avstamp i två olika demokratiska teorier och dessas syn på det militära systemets funktion. Den *liberala* teorin betonar den demokratiska tanken och att de styrda skall vara de som styr, dvs. det är folket som genom fria och allmänna val skall välja sina beslutsfattare. I den liberala tankegången fokuseras på den suveräna staten. Hobbes och hans samhällskontrakt kan sägas vara ett exempel på detta. Folket ger staten sin lojalitet i utbyte mot samhällsliga tjänster. Försvar av staten är en sådan tjänst. Utanför staten finns dock ingen sådan lojalitet och i den liberala tanken blir således skyddet av demokratin från externa hot den primära funktionen för det militära systemet<sup>5</sup>.

Den andra teorin *civic republicanism*, utgår istället från demokratin inom staten och betonar de demokratiska värderingarna, liksom medborgarnas engagemang i demokratin. Inom denna syn råder snarare en bild av det militära systemet som ett potentiellt hot mot det demokratiska samhället. Militärmakten är att betrakta som ett nödvändigt ont med en för det demokratiska samhället potentiellt farlig och antidemokratisk kraft. Med en sådan utgångspunkt fokuserar man således på att säkerställa den demokratiska funktionen och att skydda demokratin från ett internt hot. Här utkristalliserar sig en tydlig skillnad på synen på det militära systemets roll; den första önskar säkerställa skydd mot externa hot, den andra önskar säkerställa demokratin

---

<sup>5</sup> Burk, James. *Theories of Democratic Civil-Military Relations*, Armed Forces & Society, 2002, 29:7, sid 9f



överlevnad genom att främst se till att det militära systemet aldrig kan utvecklas till ett reellt hot mot den egna demokratin<sup>6</sup>.

## 2.2 Huntington och Janowitz om civil-militära relationer

Några av pionjerna på området om civil-militära relationer var Samuel Huntington och Morris Janowitz. Huntington kan sägas vara representant för den liberala tankegången i sin syn på relationen mellan det civila och militära systemet. I sin bok *Soldier and the State*<sup>7</sup> från 1957 talar Huntington om vikten av en tydlig separation av den militära respektive den civila sfären. Han menade att politiska beslutsfattare tydligt skall formulera mål, men lämna så stor frihet som möjligt åt militära beslutsfattare att utforma de operativa målen och militära övervägandena. Huntington menar att *objektiv kontroll*, bland annat genom att tydligt professionalisera och separera det militära systemet från det civila, är receptet på en fungerande relation i en demokratisk stat. Genom tydlig åtskillnad av systemen och för militären ett erkännande av den militära professionen kommer man att apolitiserat officerare och skapa en militärmakt som klarar av att skydda den demokratiska staten också i tillfällen av starka externa hot.

Janowitz å andra sidan, menar att det civila och militära systemet istället bör vara starkt integrerat. Han förklarar sin grundtanke i begreppet *citizen soldier*,<sup>8</sup> ett begrepp som han lånat från antikens Grekland och Rom. Genom former av värnpliktsförsvar kan man skapa en militärmakt som genom sin starka förankring till det civila systemet delar det övriga samhällets demokratiska värderingar och därmed minskar risken för att det militära systemet skall utgöra en risk mot demokratins bevarande. Genom sitt engagemang, sin plikt att engagera sig, utvecklar medborgarna dessutom ett starkare engagemang för samhället rent generellt, också för politiskt deltagande vilket ju är en förutsättning i en demokratisk stat.

Här finns således två huvudsakliga typer av relationer mellan det civila samhället och det militära etablissemangen och debatten mellan dessa två synsätt varar alltså. Teoretiseringen kring civil-militära relationer har varit ganska omfattande, men förvånansvärt stabil. Således är det fortfarande, mer än ett halvt sekel efter att Huntington kom ut med sin bok *The Soldier and the State*, huvuddragen i Huntingtons resp. Janowitz perspektiv som används som avstamp i forskningen. Visserligen förs det fram synpunkter på att teorierna kan modifieras utifrån vissa delar. Exempelvis hanterar inte teorierna mer moderna företeelser såsom aspekter av internationellt säkerhetssamarbete. Men bortsett från detta så får Huntington och Janowitz beskrivning av olika civil-militära relationer fortfarande betraktas som giltiga teoretiska startpunkter.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Burk (2002) sid 11 ff

<sup>7</sup> Huntington, Samuel. *The Soldier and the State, the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Belknap Press, 1959

<sup>8</sup> Janowitz, Morris. *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait*, the Free Press, 1960

<sup>9</sup> Egnell, Robert. *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations*, FOI-rapport FOI-R--2480—SE, Stockholm, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut, avdelningen för förvarsanalys, 2008, sid 14

Grunderna i teorierna handlar om det militära systemets funktion och det civila systemets kontroll av det. Med teoriernas begrepp talar vi här om *imperatives* och *control*, vilket jag i denna studie valt att översätta till *fordringar* och *kontroll*.<sup>10</sup> Den teoretiska ansatsen menar att samhällets val av i huvudsak *subjektiv* eller *objektiv kontroll* kommer att variera beroende på vilken syn det har på det militära systemets *fordringar*. Här skiljer man på två huvudsakliga *fordringar*; *funktionella* eller *sociala*. De *funktionella fordringarna* innebär ett uttalat syfte att skydda samhället mot externa hot, dvs. vad vi i tidigare diskussion sett att den liberala teorin understryker. De *sociala fordringarna* handlar om en slags samhällelig spegelbild, dvs att det militära systemet i så stor utsträckning som möjligt skall vara en spegling av det civila. Institutionell kultur, ideologi och samhällets grundläggande värderingar blir viktigare än att skapa en så kraftfull militär makt som möjligt.

Ett samhälle som främst ser *sociala fordringar* med sin militära makt kommer till större del att välja *subjektiv kontroll* av sitt militära system. Den *subjektiva kontrollen* innebär då att staten i stor utsträckning styr det militära systemet och även kontrollerar mycket av dess interna utveckling. Utbildningssystem och utbildningsinnehåll, utformandet av gradsystem och skapandet av politiskt medvetna officerare är exempel på vad som kan anses känneteckna den *subjektiva kontrollen*. Den idag tämligen allmänna trenden bland många demokratiska västländer att gå ifrån värnpliktsförsvaret mot mindre men mer kvalificerade yrkesförsvaret föder en debatt om de potentiella riskerna och problemen med att det civila systemets starka genomsyrande av det militära systemet riskerar att nedgå.<sup>11</sup> Uttryck för en sådan oro följer Janowitz tankegångar och idén om subjektiv kontroll. Tidigare har man ofta i dessa länder kunnat finna starkt politiskt stöd för värnpliktsförvarstanken utifrån motiveringen om att värnpliktsförsvaret fungerar både som en garant för bibehållandet av demokratiska värden inom det militära systemet och en kontinuerlig överföring av samhällets värderingar, men också som en slags socialiserande plikt för unga medborgare som skall borga för fortsatt samhälleligt engagemang.

Motsatsen till de ovan beskrivna samhällena är de vars militära system främst har *funktionella fordringar*. Dessa samhällen kommer således att i större grad omfatta stater med olika former av yrkesförsvaret med stark militär professionalism och en i högre grad *objektivt* präglad styrning och *kontroll* av militärmakten. Enligt teorin bör det i större utsträckning vara demokratiska system som upplever ett starkt hot mot sin egen säkerhet som borde återfinnas bland länder med *funktionella fordringar* och *objektiv kontroll*. Den *objektiva kontrollen* innebär nämligen ett tydligt separerande av det civila och militära systemen. Huntington själv förordade en *objektiv kontroll*, i vilken det militära systemet betraktas som ett professionellt system, ett slags eget, unikt, skrå där det militära systemet självt kan utforma exempelvis sitt tjänsteställningssystem, befordringssystem, utbildningssystem och yrkesmässiga kunnande.

---

<sup>10</sup> I teorierna kallas detta ofta för *functional resp societal imperatives*. Jag har valt att översätta detta med *fordringar*. Ett alternativ hade kunnat vara *krav*, men jag anser att *fordringar* även ger en förståelse av *begäran* och *önskan* som jag tycker att *krav* inte har. Därför anser jag att *fordringar* är en bättre översättning. *Control* har jag direktöversatt till *kontroll*.

<sup>11</sup> Burk (2002), sid 11

Denna utformning av kontroll ger snarare bara styrning vad gäller yttre ramar, men låter det militära systemet i stor utsträckning självt forma sin organisation och verksamhet så att bästa möjliga förutsättningar för ett starkt skydd av samhället mot externa hot skapas. Men Huntington menade också att en av de stora fördelarna med att utforma kontrollen på detta sätt var att det militära systemet skulle komma att stå som en slags icke-politisk men statslojal struktur. Nyckeln till en fungerande relation var enligt Huntington *professionalism* och denna kunde skapas genom att ge det militära systemet *autonomi*.<sup>12</sup> Huntington menade att starkt professionaliserade officerare var lojala med staten, inte illojala. ”A highly professional officer corps stands ready to carry out the wishes of any civilian group which secures legitimate authority within the state.”<sup>13</sup> Han menade att det apolitiska militära systemet inte skulle komma att utgöra ett hot mot det egna civila systemet just därför att det var apolitiskt och skilt från det civila samhället.

Olika stater ser olika på sina militära system. Demokratiska traditioner, tidigare erfarenheter av krig, konflikter, demokratisk utveckling och politisk kultur är några skillnader som kan sägas ha betydelse för relationen mellan länders civila och militära system. Men även inom en och samma stat kan *fordringar* och typ av *kontroll* variera. I tider då samhällen upplever starkt externt hot tenderar de *funktionella fordringarna* att få en ökad betydelse och man kan då se en tydligare *objektiv kontroll*. På motsvarande sätt kan man se att i perioder då samhällen endast uppfattar begränsade eller marginella hot mot sin säkerhet kommer de *sociala fordringarna* att öka, vilket i sin tur medför att den militära professionalismen och det i viss mån parallella systemets självbestämmande nedgår, för att det militära systemet bättre skall kunna återspegla det civila samhällets värderingar och därmed uppfylla de *sociala fordringarna*<sup>14</sup>.

Ett exempel för att tydligt belysa dessa två olika syner på det militära systemet är att jämföra Preussens officerare med de nutida tyska officerarna i tyska försvarsmakten Bundeswehr. I Preussen var militärmakten starkt professionaliserad och de preussiska officerarna hade inte ens rösträtt i politiska val. De betraktades stå utanför, ovanför, politiken och var lojala mot kungen snarare än parlamentet. De *funktionella fordringarna* var helt dominerande och det rådde en slags *objektiv kontroll* som innebar en stor klyfta mellan det civila och militära samhället, men som å andra sidan hade som syfte att optimera den potentiella nyttan av det militära systemet om så skulle behövas. I det moderna Tyskland, däremot, är det snarare de *sociala fordringarna* som accentueras. Erfarenheterna från 1930-talet av hur ett svagt politiskt system på kort tid kan fås att falla och ersättas av en diktatur med fasansfulla följder har fått det moderna Tyskland att främst betona de *sociala fordringarna*, även då så görs på bekostnad av militär effektivitet och kapacitet. *Innere Führung* är ett koncept och en obligatorisk del av utbildningen som syftar till att säkerställa politisk medvetenhet och en demokratisk grundvärdering inom Bundeswehr. Militär personal ses som en integrerad del av

---

<sup>12</sup> Huntington (1959), sid 83

<sup>13</sup> Huntington (1959), sid 84

<sup>14</sup> Erik Hedlund, *Civil-Military Control Over the Swedish Military Profession, an Analysis from the Perspective of Officer Rank and Officer Education*, Armed Forces and Society, 2013-39. ss.135-157

samhället och benämns *Staatsbürger in Uniform*, vilket kan översättas med *medborgare i uniform*.<sup>15</sup> Med detta uttryck betonar man att bortsett från uniformen så finns det ingen skillnad mellan individer i det civila resp. militära systemet. Tyskland har även försvagat det militära systemet ur ett funktionellt perspektiv genom att dela upp Bundeswehr i civila respektive militära delar och inordnat dessa i olika strukturer. Det finns därför ingen övergripande militär ledningsstruktur över Bundeswehr och därmed har Tyskland minskat riskerna för att den militära makten skall kunna utgöra ett hot mot det egna civila demokratiska systemet.<sup>16</sup> Preussens tydliga funktionella fordringar och objektiva kontroll i kontrast mot det moderna Tysklands omfattande sociala fordringar och kraftfulla subjektiva kontroll får stå som kontrasterande exempel på ytterligheter då vi nu fortsätter in i ämnet.

### 2.3 En närmare titt på begreppen profession, autonomi och kontroll

Med *professionalism/profession* avser Huntington inte professionell som motsats till amatör. Han menar istället att begreppet *profession* inbegriper såväl vetenskaplighet, kunskap och erfarenheter som tradition. ”Professionalism distinguishes the military officer of today from the warriors of previous ages.”<sup>17</sup> Han menar vidare att begreppet *profession* inbegriper *expertise, responsibility and corporateness*.<sup>18</sup> Han betonar här vikten av en blandning av allmän och mer professionsspecifik bildning. *Responsibility* handlar om socialt ansvarstagande. Han lyfter fram läkare och jurister som exempel på civila professioner och menar att även om experter också besitter stora kunskaper så är skillnaden mellan en expert och en professionell det samhälleliga ansvarstagandet; ”The research chemist, for instance, is still a research chemist if he uses his skills in a manner harmful to society. But the professional man can no longer practice if he refuses to accept his social responsibility: a physician ceases to be a physician if he uses his skills for antisocial purposes.”<sup>19</sup> En svensk forskare som studerat innebörden av begreppet *profession* är professorn i sociologi Thomas Brante. Han menar att individer i professioner är ett slags samhällets spjutspetsar. Han skriver att ”[p]å mikronivå har vi familjepsykologer, psykoanalytiker, psykiatriker, läkare [och] socialarbetare. På makronivån återfinnes samhällsplanerare, ekonomer, jurister, tekniker.”<sup>20</sup> Begreppet är svårdefinierat och innehåller aspekter på både vetenskapligt kunnande, yrkeshantverk, socialt ansvarstagande och olika grader av ett eget professionssamhälle i det övriga samhället, dvs en slags organisering. *Profession* har också inslag av kulturella aspekter, dvs att det finns en slags kultur som omger professionen och som formar individer inom professionen. Brante föreslår en definition:

---

<sup>15</sup> Bundeswehr. *Innere Führung - Selbstverständnis und Führungskultur der Bundeswehr (ZDv 10/1)* 2008, §2-3.

<sup>16</sup> Claes Bergström, *Tyskt operativt tänkande, utveckling av operativt tänkande i östra Tyskland samt utvecklingen efter Tysklands återförening*, Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift, årgång 2009, 6, sid 98

<sup>17</sup> Huntington (1959), sid 7

<sup>18</sup> Huntington (1959), sid 8

<sup>19</sup> Huntington (1959), sid 9

<sup>20</sup> Brante, Thomas. *Vad är en profession – teoretiska ansatser och definitioner*, Vetenskap för profession, 2009, sid 16

”Professionella yrken är i något avseende organiserade, relativt autonoma bärare och förmedlare av samhälleligt sanktionerade, abstrakta kunskapssystem som ger dem förmågan att utföra handlingar som uppfattas som svåra, skickliga och värdefulla av allmänheten.”<sup>21</sup>

Ett av kännetecknen för en profession är dess grad av autonomi. Brante skriver att ”[p]rofessionellt yrkesutövande karaktäriseras av *utrymme för att fatta självständiga beslut* i en rad frågor. Autonomi kan därför innebära flera saker, innehålla olika aspekter av praktiken. En typ av ”relativ” autonomi gäller *förutsättningarna* för verksamheten, t.ex. i ekonomiskt eller politiskt avseende, en annan [är] *organiseringen av professionens arbete*. Dessa villkor och styrningsformer bestämmer graden av autonomi i förhållande till externa intressen och makthavare.”<sup>22</sup> (min kursivering)

*Kontroll* och *styrning* behöver i en diskussion om professioner inte i första hand tolkas som motsatsen till autonomi. All profession har någon grad av såväl intern som extern kontroll, vissa professioner mer än andra, vilket för den sakens skull inte per automatik begränsar professionens autonomi. Men i teorier om civil-militära relationer är idéerna om objektiv kontra subjektiv kontroll i allra högsta grad relaterad till frågan om det militära systemets autonomi och förutsättningar att forma och utveckla professionen. I denna studie har jag valt att analysera *autonomi* och *kontroll* var för sig för att därigenom bättre kunna tolka utredningarnas bild av relationen.

### 2.3.1 Relationens konsekvenser

Underrättelsefunktionen har en relation gentemot beslutsfattaren också i och med att funktionens uppgift är att producera underlag inför beslutsfattandet. I sin enklaste beskrivning går detta till genom att beslutsfattaren kommunicerar vad denne behöver få veta för att kunna fatta välinformerade och välgrundade beslut, och underrättelsefunktionen tar därefter fram ett objektivt underlag, ofta med kompletterande information.

Mycket av de allmänna studierna om vilken roll underrättelsetjänster har, av vilka den absoluta lejonparten avhandlar anglosaxiska förhållanden, är fokuserade på vad man beskriver som ett variabelt avstånd mellan de två aktörerna. Avståndet beskriver vilken relation aktörerna har gentemot varandra, men också deras olika utgångspunkter och mål med sin verksamhet<sup>23</sup>. Debatten om vilket avstånd som är optimalt är en av de mest centrala inom studier av underrättelseorganisationer och deras roll visavi politiska beslutsfattare. Debattens uppkomst brukar tillskrivas Sherman Kent som 1949 i sin bok *Strategic Intelligence for American World Policy* uppmärksammade att den oftast kräver medvetna ansträngningar för att bli effektiv.<sup>24</sup> Med en avståndstagande relation menar man att den visserligen skapar bästa möjligheter för objektiva underlag, men att det också skulle kunna innebära att underrättelse-

---

<sup>21</sup> Brante (2009), sid 28

<sup>22</sup> Brante (2009), sid 27

<sup>23</sup> För en beskrivning om beslutsfattares resp. underrättelseföreträdarens skilda preferenser, utgångspunkter och mål med sin verksamhet, samt hur detta påverkar relationen, se Jervis, Robert, *Why Intelligence and Policymakers Clash*, Political Science Quarterly, 2010, nummer 2, Vol 125

<sup>24</sup> Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, 1949

funktionen inte kan skapa sig tillräcklig förståelse för vilken information som beslutsfattaren behöver. Därmed skulle den inte heller kunna ta fram ett relevant underlag. En alltför nära relation riskerar å andra sidan att leda till att underrättelse-funktionen tappar objektivitet. För underrättelseföreträdaren kan ett litet avstånd innebära att denne börjar skapa det beslutsunderlag som ger mest gensvar från beslutsfattaren i hopp om att få uppmärksamhet och lyhördhet. I teorin skulle detta sannolikt innebära att analytikern tar fram det underlag som stödde de av beslutsfattaren prefererade besluten, snarare än ett underlag som objektivt lade fram olika konsekvenser av beslut. För beslutsfattaren kan ett kort avstånd också innebära att denne börjar använda sig av underrättelsefunktionens produkter för att rättfärdiga sina beslut, både inför sig själv men också för att rättfärdiga sina beslut gentemot sina politiska motståndare och väljarkåren. Här finns således en risk för *politisering av underrättelsefunktionen*, vilket utgör ett viktigt tema i den amerikanska litteraturen och är en diskussion som fått ökad uppmärksamhet efter rapporter om hur analysen av Iraks eventuella innehav av massförstörelsevapen utförts.<sup>25</sup> Just denna diskussion om avståndet i relationen mellan underrättelsetjänst och beslutsfattare är centralt inom studier av underrättelsetjänster. ”Indeed, intelligence agencies are peculiar precisely because they compete for policy attention but struggle to defend themselves against policy pressure.”<sup>26</sup>

Om vi överför detta till området om civil-militära relationer, så skulle ett kort avstånd kunna relateras till den subjektiva kontrollen. Här skulle riskerna för politisering och subjektiva analyser vara störst. Genom *objektiv kontroll* ger då beslutsfattarna sig själva de bästa förutsättningarna för att erhålla objektiva och välgrundade beslutsunderlag från en professionell underrättelsetjänst. Å andra sidan har de mindre möjligheter att styra underrättelsetjänstens arbete och dess fokus. Om avståndet blir för stort kan underlagen också bli irrelevanta och täcka frågor som beslutsfattarna inte är intresserade av.

## 2.4 Forskningsläget i Sverige

Den svenske forskaren Robert Egnell har analyserat hur den civil-militära relationen på strategisk nivå påverkar effektiviteten i genomförandet av internationella insatser. Han menar att den civil-militära relationen påverkar på två sätt; *indirekt* och *direkt*<sup>27</sup>. Den senare kan ses som en länk i orderkedjan, dvs. här finns styrning och påverkan av pågående insats, tex genom operativa mål, reglering av medel osv. Med den *indirekta*, menar Egnell, avses kulturer och strukturer för den civil-militära relationen. Hur denna ser ut kommer att påverka det militära instrumentet. Det är denna *indirekta* påverkan, med Egnells termer, som jag genom denna studie fokuserar på.

---

<sup>25</sup> Här finns mycken litteratur! En kortare sammanfattning av hur detta relaterar till relationen mellan beslutsfattare och underrättelsetjänster ges av Ford, Christopher, *Relations between Intelligence Analysts and Policymakers: Lessons of Iraq*, Hudson Institute

<sup>26</sup> Rovner, Joshua, *Fixing the Facts, National Security and the Politics of Intelligence*, Cornell University, 2011, sid 20

<sup>27</sup> Egnell Robert, *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations*, FOI-rapport FOI-R--2480—SE, Stockholm, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut, avdelningen för förvarsanalys, 2008

En annan svensk forskare är Erik Hedlund, som valt att applicera Huntingtons och Janowitz teorier på ett antal reformer och politiska beslut som påverkat den svenska Försvarsmakten från 1984-2011. Hans studie fokuserar på och konkretiserar några av de faktorer som han menar är de viktigaste områdena, ett slags lackmustest för att avgöra om det är *subjektiv* eller *objektiv kontroll* som är den dominerande. Hans studie fokuserar på vilken grad av självbestämmande som det militära systemet har över utbildningssystemfrågor, hur personalsystemet och den interna hierarkin, tjänsteställningarna, skall se ut. Genom att gå igenom ett antal förändringar och beslut som genomförts och beslutats, kan Hedlund se hur graden av militär autonomi inom ovan nämnda områden förändrats över tiden.<sup>28</sup>

Min egen studie påminner därmed till del om Hedlunds, fast med den stora skillnaden att jag väljer att fokusera på underrättelsetjänsten och inte hela Försvarsmakten. En utgångspunkt är således att jag bryter ut underrättelsefunktionen från det övriga militära systemet. Genom att applicera teorierna om *sociala* kontra *funktionella fordringar* vilket i teorin skulle leda till *social* resp *objektiv kontroll* av den militära underrättelsetjänsten, och genom att jämföra de båda underrättelseutredningarna 1974 och 1996 (SOU 1976:19 resp. SOU 1999:37) vad gäller några särskilt viktiga nyckelaspekter rörande *fordringar* och *kontroll* hoppas jag kunna finna eventuella tecken på förändring i hur den civil-militära relationen ser ut mellan beslutsfattare på politisk nivå och underrättelsefunktionen. Hedlund menar i sin studie att det svenska militära systemet under tiden 1984-2011 stått under *subjektiv* kontroll som dock under avslutningen av tidsperioden övergått till mer *objektiv* kontroll. Kan vi säga samma sak om den svenska militära underrättelsetjänsten?

### ***Valt fokus och grundläggande om underrättelsetjänst***

Uppsatsen fokuserar på beslutsfattarsidans, det som inom underrättelsefunktionen ibland kallas för *kundernas* eller *produktavsnämarnas*, syn på relationen och hur den *indirekta påverkan* på relationen ser ut. Inom såväl ren underrättelseinriktad forskning som inom forskningen av civil-militära relationer utgår man ofta från beslutsfattarens eller det civila systemets sida. Det är denna sida som har störst påverkan på hur relationen kommer att se ut och detta är viktigt inte minst därför att man genom denna ingång i ämnet också kan studera vilka roller och betydelser som de olika aktörerna har i sitt interagerande med varandra. "The way in which an administration treats intelligence is the key determinant of the role it plays."<sup>29</sup> Kopplat till de *sociala* eller *funktionella fordringarna* kan vi säga att det är det civila systemet som väljer vilka *fordringar* som ställs på det militära systemet, och dessa *fordringar* formar *kontrollen* och i slutändan också den *roll* och *relation* som den militära underrättelsetjänsten kommer att ha i gentemot politiska beslutsfattande.

Frågan om hur relationen ser ut mellan beslutsfattare och just underrättelsetjänst är viktig av flera anledningar; Politiska beslut kräver beslutsunderlag, olika typer av information och konsekvensbeskrivningar av möjliga beslut. För en beslutsfattare inom det säkerhets-, utrikes-

---

<sup>28</sup> Hedlund Erik, *Civil-Military Control Over the Swedish Military Profession, an Analysis from the Perspective of Officer Rank and Officer Education*, Armed Forces & Society, 2013 39:135

<sup>29</sup> Lowenthal Mark, *Intelligence, From Secrets to Policy*, CQ Press, 2009, sid 184

eller försvarspolitiska området kommer det sannolikt att handla om våra relationer med andra länder och ytterst om vårt lands säkerhet. Information kommer till beslutsfattaren genom en mängd olika informationskanaler. En av dessa är underrättelsefunktionen. Vad som särskiljer just denna kanal från andra är dess tillgång till unikt material som kan erhållas genom användandet av för underrättelsefunktionen unika metoder. Före vad som brukar benämnas informationsrevolutionen var tillgången på information betydligt knappare och skapandet av underrättelsetjänster kan mot bakgrund av det i viss mån betraktas som ett sätt att hantera en dåvarande brist på information. I det moderna samhället, kan man tycka, borde det finnas tillräckligt med information att tillgå utan tillgripande av extraordinära metoder för att beslutsfattare skall kunna fatta välgrundade beslut. Paradoxen är dock, att det idag är nästan omöjligt för en beslutsfattare att på kort tid överblicka, analysera och dra slutsatser ur den enorma mängd information som nu fritt florerar. Underrättelsefunktionen kan nu istället användas för att sälla ut den relevanta informationen och även, vilket är nog så viktigt, komplettera och kontrollera den öppna informationen för att bättre kunna värdera dess trovärdighet och relevans. Underrättelsetjänstens förändrade arbetssätt i och med den allt större informationsmassan kan ses som ett successivt övergående från en i huvudsak induktiv till en mera hypotetisk-deduktiv metod.<sup>30</sup>

Det finns också en utveckling mot att det civila systemet använder den militära underrättelsetjänsten på delvis nya sätt, men är detta något som avspeglas i de civil-militära relationerna dem emellan? Kan vi se några förändringar i kontrollen av den militära underrättelsetjänsten vad gäller grad av frihet gällande utbildning, personalfrågor och arbetssätt? Enligt teorin skulle ju en underrättelseorganisation med huvudsakligen *funktionella fordringar* ha en högre grad av autonomi i utformningen och drivandet av organisationen. En organisation med huvudsakligen *sociala fordringar* på sig, antagligen därför att samhället i övrigt upplever en låg grad av externa hot, skulle på motsvarande sätt ha en i huvudsak *subjektiv kontroll*, där samhället kopplar ett starkt inflytande över organisationen med syfte att låta det civila systemet genomsyra det militära. I det svenska perspektivet ser vi hur signalspaningens sökbegrepp och analysmaterial blivit en het fråga beträffande kontroll och insyn av de av statsmakterna utsedda organen som bedriver signalspaning. Här har debatten, huvudsakligen utifrån ett integritetsperspektiv, främst kommit att fokusera på kontroll och insyn i själva insamlingsförfarandet och hanterandet av det insamlade materialet. Men underrättelseprocessen består också av andra delmoment. Enkelt brukar underrättelsetjänsternas arbetsprocess beskrivas bestå av delprocesserna *planering, inhämtning, bearbetning, analys och delgivning*.<sup>31</sup> Ett civilt system som uttrycker en ökad önskan att få insyn också i underrättelsetjänstens delprocesser och arbetsmetoder skulle därför också kunna tyda på minskad autonomi och en stärkt subjektiv kontroll.

---

<sup>30</sup> Agrell, Wilhelm, *Underrättelseanalysens metoder och problem*, Gleerups Utbildning AB, 2009, sid 12

<sup>31</sup> *Försvarsmaktens Grundsyn Underrättelsetjänst, Grundsyn Und08*, Stockholm 2008, sid 13 f eller se exempelvis Agrell, Wilhelm, *Underrättelseanalysens metoder och problem*, Gleerups Utbildning AB, 2009, sid 34 ff



### 3 Metod och material

#### *Vetenskapsteoretisk bekännelse*

Denna studie handlar om att beskriva en relation, men kan man göra det på ett vetenskapligt sätt? Den filosofiska synen på kunskap brukar enkelt beskrivet delas in i två olika skolor. Den första, positivismen, menar att vi endast kan skapa kunskap utifrån vad vi faktiskt betraktar. Vi som kunskapare måste förhålla oss objektivt till det vi observerar och endast den objektiva kunskapen är sann kunskap. Inom den hermeneutiska skolan däremot, menar man att det inte finns något som i sann mening kan kallas för objektiv kunskap. Vi som människor kommer alltid att uppfatta och förstå det vi observerar utifrån våra egna referensramar, tidigare kunskap och erfarenheter. Kunskapen är subjektiv och den som studerar ingår således själv som del i kunskapandet.<sup>32</sup> Jag ansluter mig i mitt arbete naturligen till den hermeneutiska skolan. Arten av det jag studerar, dvs relationen och hur denna upplevs och beskrivs av politiska beslutsfattare, är till sin art ett bra exempel på vad positivismen skulle mena inte är något som med vetenskaplig ansats kan studeras och bli till objektiv kunskap. *Relationer* är typexempel på något som endast hermeneutiker skulle mena kan studeras på det sätt som denna studie avser att göra det på.

#### *Metodteori*

En skillnad som brukar dras är vidare den mellan kvantitativa och kvalitativa metoder. En studie av föreliggande ämne skulle kunna använda sig av båda inriktningarna, men studien - liksom resultatet - skulle ha sett olika ut. En kvantitativ design hade betytt att jag på olika sätt försökt göra relationen mätbar. Min studie hade kanske lagts upp som en intervjustudie, en enkätundersökning eller en kvantitativ textanalys av det empiriska materialet. Den kvalitativa studien, som denna uppsats är ett exempel på, ger mig andra typer av verktyg och metoder att angripa forskningsproblemet på. I mitt fall har det empiriska materialet fått styra metodvalet eftersom tillgången till relevant material utgjort en stor utmaning och begränsning under arbetet. Jag har också velat ge mig själv möjlighet att tolka texterna för att försöka förstå vad texten menar i en djupare mening. De kvalitativa textanalyserna ger mig sådana möjligheter.

Min studie har en deduktiv forskningsansats. Detta innebär att gå från teori till empiri, dvs empirin tolkas genom att applicera teoretiska begrepp, härledda ur teorin<sup>33</sup>. Detta är vad jag gör när jag utifrån etablerade teorier om civil-militära relationer, konstruerar den aktuella analysramen och lägger denna som ett raster över empirin vid bearbetningen av dokumenten. I studien finns också mindre inslag av induktivt arbetssätt. I konstruerandet av en lämplig analysram har jag inledningsvis också induktivt behövt utgå från empirin och leta relevanta delar som i senare steg kan jämföras med begrepp inom vald teori, men arbetet har till allra största del varit av deduktiv art.

---

<sup>32</sup> Hartman Jan, *Vetenskapligt tänkande, från kunskapsteori till metodteori*, Studentlitteratur AB, 2004, sid 103ff

<sup>33</sup> Hartman Jan (2004), sid 160

Studien är en kvalitativ textanalys, en dokumentstudie, där jag utifrån min konstruerade analysram gör en analys av två statliga offentliga underrättelseutredningar, 1974 års Underrättelseutredning (redovisad 1976 som betänkande SOU 1976:19, *Den militära underrättelsetjänsten*, här UU 74) resp 1996 års Underrättelseutredning (redovisad 1999 som betänkande SOU 1999:37 *Underrättelsetjänsten – en översyn*, här UU 96). Den kvalitativa textanalysen som metod ger mig möjlighet att få en bild av helheten i en text, vilken i många fall kan vara annorlunda än de separata delarna var för sig. Esaiasson *et al* påpekar att en kvantitativ textanalys kan beskrivas som ”demokratisk forskningsmetod” i det att alla analysenheter ges samma vikt och bör inkluderas.<sup>34</sup> Några av fördelarna med den kvalitativa metoden är istället att vissa delar kan- och får - ges större vikt än andra, men att det fortfarande är den sammantagna bilden, dvs dess helhet, som är centralt i analysen. Den kvalitativa textanalysen kan också användas då ”det eftersökta innehållet i texten ligger dolt under ytan och endast kan tas fram genom en intensiv närläsning av texten.”<sup>35</sup> Metoden innebär en aktiv läsning och att ställa frågor till materialet. Texten måste läsas flera gånger, både långsamt och fort, i dess helhet och genom fokus på vissa avsnitt för att jag som tolkare skall kunna få en bild av vad texten försöker säga.<sup>36</sup> Samtidigt är det viktigt att analysen förstås som en *tolkning* av texten, vilket är centralt inom den kvalitativa textanalysen.

Analysen av de två underrättelseutredningarna görs sekventiellt, med startpunkt i den tidigare av de två. Tanken är, att dessa utredningar tillsammans skall ge underlag för att skapa en bild av hur relationen mellan underrättelsefunktionen och beslutsfattaren på politisk nivå sett ut, tolkad utifrån den politiska sidan och utifrån de fordringar och syn på kontroll som beskrivs i dokumenten. Genom att först studera UU 45 kan jag därefter låta UU 96 visa på eventuella förändringar som kan ses i relationen. Anledningen till detta är att försöka ge en mer uppdaterad bild av hur relationen sett ut i modern tid, men också för att i någon mån få fram den historiska utvecklingen av relationen i en svensk kontext.

Studiens källor, dvs det analyserade materialet, är dokument. Vid genomförande av en dokumentstudie är det av vikt att innehållet systematiseras och sammanställs, reduceras, på ett lämpligt sätt så att innehållet blir överskådligt och så att applicerande av analysramen möjliggörs så att man senare skall kunna tolka och värdera resultatet. Analysen kan således beskrivas bestå av två olika delmoment, vilka i metodböcker ofta beskrivs som *kodning* och en därefter genomförd *tolkning*.<sup>37</sup> Kodningen har som syfte att strukturera och reducera innehållet och hur jag valt att göra detta beskrivs mer ingående under rubriken 3.4 *Analysram*. Tolkningen innebär att jag analyserar texten utifrån den gjorda kodningen och därur försöker dra slutsatser. I den föreliggande studien är min analys av den politiska sidan syn på underrättelsetjänsten dessutom en tolkning av utredningarnas tolkning, vilket är en viktig utgångspunkt vid en senare bedömning av analysresultatets trovärdighet.

---

<sup>34</sup> Esaiasson, Peter et al. *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Norstedts Juridik AB, 2004, sid 151

<sup>35</sup> Esaiasson et al (2004), sid 233

<sup>36</sup> Esaiasson et al (2004), sid 233f

<sup>37</sup> Hartman 2004), sid 286 ff

Bergström och Boréus skriver att tolkningens komplexitet beror på den aktuella frågeställningen, den aktuella textens karaktär och typa av källa samt vilken textanalytisk inriktning man använder sig av.<sup>38</sup> Min studie hamnar närmast en undergrupp som heter innehållsanalys, vilken ofta innebär kvantitativa metoder men som inte nödvändigtvis behöver göra det. Innehållsanalysens tillvägagångssätt ”lämpar sig speciellt väl för att finna mönster i lite större material, för grova kategoriseringar och jämförelser och som komplement till andra typer av analyser.”<sup>39</sup> Genom att fokusera innehållsanalysen mot meningsbärande citat och särskilda temata i texten, och genom att väga del mot helhet och helhet mot del försöker jag uttolka en beskrivning av textens innehåll. Den tolkning som görs är vidare fokuserad på avsändarens mening vid tiden för textens produktion, en avsändarfokuserad tolkningsstrategi, som Bergström och Boréus kallar det.<sup>40</sup> Jag försöker därmed att ge texten den betydelse som jag tolkar att utredningen avsåg att den skulle ha. Samtidigt är det ofrånkomligt att min mer sentida tolkning görs utifrån en delvis annan kontext och att min egen förförståelse kommer att påverka denna tolkning. Men återigen, mitt fokus ligger på att tolka vad utredningarna avsåg vid tiden för dess arbete.

Föreliggande studie är således en jämförande studie i syfte att beskriva. Dessa brukar vanligen delas in i två huvudtyper; klassindelade eller idealtypsbestämmande.<sup>41</sup> Denna studie använder idealtypen som ett slags analysinstrument. ”[G]enom att jämföra det verkliga samhällsfenomen som intresserar oss med en renodlad idealtyp kan kännetecknande drag hos det verkliga samhällsfenomenet fångas in”<sup>42</sup> och det är då möjligt att se hur nära idealtypen vårt studerade fenomen kommer. Jag gör detta genom att basera mina jämförelser på vad jag menar är polära idealtyper om *sociala resp. funktionella fordringar* samt *subjektiv resp. objektiv kontroll*. Detta är ett logiskt tillvägagångssätt eftersom det skulle vara problematiskt att skatta och värdera några exakta värden av fordringar resp. kontroll. Med två jämförelsepunkter kan jag istället tillåta mig själv att tala om ”nära” eller ”långt ifrån” de polära idealtyperna<sup>43</sup> och genom att lyfta fram de utmärkande egenskaperna för fenomenet och använda dessa i analysramen kommer analysen att kunna ge svar på förändringstendenser i relationen.<sup>44</sup>

### 3.1 Materialet

I föreliggande studie har jag utnyttjat det faktum att svensk underrättelsetjänst, genom statliga utredningar, blivit ordenligt genomlyst vid minst två tillfällen. Även andra utredningar har utrett avgränsade delar av underrättelsefunktionen, men de valda utredningarna har båda haft som syfte att ge en övergripande beskrivning av underrättelsefunktionens verksamhet och roll i en svensk kontext. För mitt valda fokus är således utredningarna väl lämpade som huvud-

---

<sup>38</sup> Bergström Göran & Kristina Boréus, *Textens mening och makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Studentlitteratur AB, 2005, sid 23

<sup>39</sup> Bergström & Boreus (2005), sid 84

<sup>40</sup> Bergström & Boreus (2005), sid 26

<sup>41</sup> Esaiasson et al (2004), sid 151

<sup>42</sup> Esaiasson et al (2004), sid 155

<sup>43</sup> Esaiasson et al (2004), sid 156

<sup>44</sup> Esaiasson et al (2004), sid 157

saklig empiri. Utredningsgrupperna har haft tillgång till omfattande och relevant material i form av intervjuer, studiebesök, tidigare genomförda studier och utredningar, utfrågningar och arkivhandlingar.

Ett viktigt påpekande är dock att underrättelseutredningarna i första hand inte haft som syfte att beskriva den relation som jag försöker få dokumenten att beskriva. Utredningarna är beställda av de dåvarande regeringarna i syfte att *beskriva underrättelsetjänsten för beslutsfattarna*. Resultatet av min studie hade antagligen sett annorlunda ut om jag hade valt att istället utgå från ett material skrivet av beslutsfattarna själva och som avsåg att *beskriva underrättelsetjänsten utifrån beslutsfattarnas syn*.

### **3.2 Källkritisk diskussion och diskussion om validitet och reliabilitet**

Esaiasson *et al* tar i sitt kapitel om den kvalitativa textanalysen upp nödvändigheten av att avgränsa analysen till dess idébärare, dvs att göra åtskillnad mellan aktörscentralt respektive idécentralt fokus.<sup>45</sup> Vilket fokus har då jag? Det är onekligen en relation mellan aktörer som jag studerar. Men jag menar att denna studie inte är något renodlat fall av endera aktörs- eller idécentralt fokus. Den är idécentral eftersom det är synen på och idéerna om hur att nyttja underrättelsefunktionen som är i fokus i studiet av relationen, snarare än aktörerna själva. Det är ju inte heller aktörerna själva som i egentlig mening för fram texten. Att analysen av relationen görs utifrån de statliga utredningarna ger dock ett visst inslag också av ett aktörscentralt fokus i tolkningen. Detta kan ses mot bakgrund av det val av empiri och den begränsning som det valet har lett till. I studien gör jag en stark generalisering av aktören, av vem denne är, och behandlar således beslutsfattaren som ett kollektiv i såväl rumslig som temporal aspekt. Jag menar, att eftersom föreliggande studie inte gör anspråk på att förklara ett konkret fall av relation, utan snarare håller sig på en övergripande nivå, är detta en av de nödvändiga förenklingar som jag gjort för att kunna använda mig av vald empiri. Jag är väl medveten om att såväl organisatoriska lösningar och organisationer som individer aktuella i utredningarna skiftar och är medveten om att invändningar kan riktas mot mitt sätt att behandla detta skiftande kollektiv som en enda aktör, men återigen, min studie har inte som ambition att ta sig ned till den detaljeringsgraden och därför tillåter jag mig själv att göra det. Därmed minskar också betoningen på aktören i analysen.

En invändning mot studien kan då vara hur jag i min studie väljer att låta utredningarnas syn ändå få gälla som beslutsfattarnas syn. Utredningarna är gjorda av kommittéer på uppdrag av då sittande regeringar. Rent generellt är avsikten att i kommittéerna samla en djup och varierad kunskap och representation. ”Arbete i kommittéform är ett sätt att ta till vara den kunskap i en viss fråga som finns på olika håll i samhället. Politiker och specialister ges goda förutsättningar för ett fruktbart samarbete med varandra. Den parlamentariska oppositionen och olika intressegrupper ges också tillfälle att på ett tidigt stadium komma in i reform-

---

<sup>45</sup> Esaiasson et al (2004), sid 242

arbetet.”<sup>46</sup> Jag menar att det härigenom är möjligt att påstå att utredningarna speglar en politisk syn och det civila systemets syn.

Ytterligare en invändning kan då vara relaterad till de begrepp som används i studien. Här är validitet och reliabilitet viktiga i ett vetenskapligt arbetsförfarande. Validiteten handlar om överensstämmelse mellan den teoretiska definitionen och den operationella indikatorn. I denna studie använder jag mig av tämligen vedertagna indikatorer, framförallt vad gäller *subjektiv* resp *objektiv kontroll*. Att operationaliseringen till del är ”lånad” från den kollektiva forskningsvärlden och inte helt och hållet min egen kan anses borga för en högre grad av validitet.<sup>47</sup> Detta är dock bara sant under förutsättning att tidigare gjord operationalisering är valid, vilket jag i det här fallet är benägen att tro. Studiet av exempelvis intern utbildning och erkännande av den militära professionen som en indikator för grad av *objektiv* resp *subjektiv kontroll* är gjord av tidigare forskare och får anses vara ett av grundelementen inom den aktuella teorin.

Reliabiliteten handlar snarare om att i arbetet försöka undvika systematiska mätfel. I föreliggande studie skulle det kunna översättas med slarvigt genomförd kodning och tolkning. Här har jag försökt vinnlägga mig om att vara noggrann och vara medveten om riskerna att struktureringsfel skall smyga sig in i arbetet. Jag har av den anledningen under arbetes gång valt att manuellt färgkoda det empiriska materialet för att få bättre överblick och struktur. Senare i processen har detta visat sig vara till hjälp när jag önskat kontrollera och sammanställa resultaten från de båda utredningarna.

Att kopplingen av empirin till relevant teoridel görs som en subjektiv tolkning innebär att också resultatet blir en tolkning och inte en objektiv sanning i positivistisk mening. Eftersom utredningarna i sig också är en tolkning av relationen blir min analys, som tidigare nämnts, i själva verket en tolkning av en tidigare tolkad bild. Resultatet, min tolkning, görs dessutom utifrån min egen subjektiva verklighetsuppfattning. Att som forskare vara medveten om att detta påverkar resultatet är viktigt, men också något som kan betraktas som ofrånkomligt i den hermeneutiska skolan.

En styrka i studien är att de två utredningarna är helt jämförbara i relevans och ställning. Ytterligare en fördel är att jag kan ställa samma frågor till materialet, vilket möjliggör en jämförelse. Utredningarna är beställda utifrån samma syfte, nämligen att få en ordentlig genomlysning av den militära underrättelsetjänsten, och utredningarna behandlar därför i många avseenden samma frågor. De skillnader som träder fram blir därmed extra intressanta. Exempelvis säger utredningarnas rekommendationer något om vad som då bedömdes vara särskilt viktigt.

---

<sup>46</sup> Regeringen. *Statens offentliga utredningar och kommittéer*. <http://www.regeringen.se/sb/d/2461>, åtkommen 2013-01-06

<sup>47</sup> Esaiasson et al, (2004), sid 64f

### **Källkritik**

Det material som jag använder i analysen får betraktas som både äkta, oberoende och samtidigt. Utredningarna bör kunna betraktas som mycket centrala och relevanta. De har använts i politiskt beslutsfattande och är skrivna av särskilt utvalda experter inom olika områden. En av dokumentstudiernas stora fördelar är att det just är färdiga dokument som studien utgår från, vilket ju innebär att det analyserade materialet inte skapats eller sammanställts utifrån syftet att ingå i den aktuella studien.

Jag bedömer riskerna för tendentiöst innehåll vara tämligen liten. Sammantaget bedömer jag att trovärdigheten på den typ av material som används i denna studie generellt sett är hög. Det sekundära materialet består av böcker, artiklar och andra skrifter som huvudsakligen behandlar den civil-militära relationen och hur denna i andra sammanhang har studerats. Den centrala referenslitteraturen börjar visserligen komma till åren, men anses alltså utgöra en relevant teoretisk grund och ingång i ämnet. Jag har dock valt att komplettera denna till åren komna referenslitteratur med mer moderna tolkningar och arbeten. Jag tror att jag på detta sätt kan uppdatera teorierna och göra dem fullt användbara i en mer modern kontext.

### **3.3 Avgränsningar**

Jag har avgränsat min studie till de två svenska statliga underrättelseutredningarna UU 74 och UU 96 som sedermera redovisades i betänkande SOU 1976:19 resp. SOU 1999:37. En annan avgränsning som görs är att, med Egnells termer, endast analysera den indirekta påverkan på relationen och att göra detta endast utifrån de statliga underrättelseutredningarna.

### **3.4 Analysramen - kodningen**

Analysramen innehåller i huvudsak två delar. Den första delen handlar om kontextuella sammanhang, vilket innebär att jag här undersöker den övergripande kontexten vid varje utredningstillfälle. Eftersom samhällets subjektiva upplevelse av sin egen säkerhet och de eventuella och potentiella externa hot som kan påverka denna är avgörande för vilka *fordringar* samhället kommer att ställa på det militära systemet måste detta ingå i analysen. Intressant är också de eventuella tillbakablickar och utvärderingar av hittillsvarande underrättelserelaterad verksamhet som görs eftersom detta ger en indikation om huruvida den politiska sidan ser behov av förändrad kontroll på något sätt. Utvärdering och tillbakablickar formar således synen på underrättelsetjänstens fortsatta *roll* och *relation* gentemot det civila systemet. En beskrivning av syfte och mål för underrättelsetjänstens fortsatta verksamhet ingår i den rollrelaterade delen av analysramen och benämns därför *rollkontexten*. Denna är tänkt att ge en bild av de aktuella *sociala* och *funktionella fordringarna* som ställs på den militära underrättelsetjänsten och som i sin tur leder vidare till det civila systemets utformning av styrning av det militära systemet och den andra delmängden av analysramen. Den andra delen av analysramen handlar mer konkret om *subjektiv* eller *objektiv kontroll* och om underrättelsetjänstens *autonomi* visavi det civila systemet. Jag kommer här att jämföra mellan de två utredningarna och därefter se huruvida det skett någon förändring av grad och typ av kontroll, dvs se huruvida det huvudsakligen kan tolkas som *subjektiv* eller *objektiv kontroll*

som eftersträvas och rekommenderas i utredningstexterna. Detta undersöker jag genom att närma mig de mer specifika faktorer som kan ge vägledning om grad av *autonomi* och förordad typ av *kontroll*. Det jag särskilt fokuserar på är hur utredningarna ser på underrättelsepersonalens utbildningsbehov och erkännandet av underrättelsearbetet som en särskild *profession* och vilka rekommendationer för styrning och kontroll som ges. Ur en analys av utbildningssystem och andra vanligen interna processer kan man dra slutsatser om vilka möjligheter en organisation har att forma sig själv. Det finns en stark koppling mellan grad av autonomi och systemets egen kontroll över utbildningsinnehåll – som ju skapar och definierar den professionella kompetensen, tjänsteställningssystem och befordran.<sup>48</sup>

### ***Rollkontexten – sociala eller funktionella fordringar***

I den del av analysen som rör rollkontexten kommer jag att söka efter beskrivningar av *sociala resp funktionella fordringar* på den militära underrättelsetjänsten. Jag letar då efter och har valt att redovisa analysen av dem utifrån följande delar;

- Utvärdering av den hittillsvarande verksamheten och vilka slutsatser som dras av detta
- Syfte och mål med underrättelsetjänstens verksamhet, särskilt fokuserad på vilken nytta utredningen menar att beslutsfattare på politisk nivå rent generellt kan ha av dess underlag
- Vilka uppgifter som underrättelsetjänsten beskrivs ha

### ***Kontroll- och autonomikontexten – subjektiv eller objektiv kontroll***

Den kontroll- och autonomifokuserande delen av analysen skall ge oss en bild av huruvida det är *subjektiv* eller *objektiv kontroll* som utredningarna förordar. Här riktas mitt fokus istället på:

- Hur den militära underrättelsetjänstens organisation beskrivs och vilka då aktuella eventuella problem med denna som underrättelseutredningarna finner
- Hur behovet av utbildning för underrättelsetjänstens personal beskrivs och om utredningarna mer konkret föreslår innehåll eller sätt för genomförande av dessa
- Hur den militära underrättelsetjänstens samarbete med andra beskrivs. Vilka frihetsgrader finns för underrättelsetjänsten att själv ta initiativ till samarbete?
- Hur beskrivs ett eventuellt behov av kontroll och insyn?
- Beskrivningar av autonomi och eventuella erkännanden om den militära underrättelsetjänsten som profession

Genom att strukturera upp materialet och analysera det med avseende på dessa områden kommer jag att besvara studiens frågeställningar.

---

<sup>48</sup> Hedlund Erik, *Civil-Military Control Over the Swedish Military Profession*, an Analysis from the Perspective of Officer Rank and Officer Education, *Armed Forces & Society*, 2013 39:135, sid 136

## **4 Empirisk genomgång – Analysram och empiri**

### **4.1 1974 års underrättelseutredning – UU 74, SOU 1976:19, *Den militära underrättelsetjänsten***

#### **4.1.1 Bakgrund**

UU 74 hade som uttalat syfte att arbetet skulle komma fram till förslag på riktlinjer för den militära underrättelsetjänstens verksamhet. Tanken var även att utredningen skulle lämna förslag på åtgärder för att öka statsmakternas insyn och kontroll av verksamheten samt att ge underlag för den framtida underrättelseverksamhetens inriktning mot bakgrund av tillbakablickar på den dittillsvarande verksamheten. Allt detta sammantaget gör att UU 74 är av stort intresse för att ge en bild av den svenska militära underrättelsetjänsten fram till mitten av 70-talet. Som ordförande för kommittén utsågs den fd universitetskanslern Nils Gustav Rosén och som sekreterare hovrättsassessor Rolf Holmquist.

Till betänkandet bifogades också en bilaga, en expertstudie, som skrevs av docent Stig Ekman. Bilagan undersökte den militära underrättelsetjänstens verksamhet, rapportering och bedömningar före och under fem internationella kriser. Bilagan blev sekretessbelagd, inledningsvis i sin helhet, men under årens lopp har dock sekretessen bedömts kunna lättas och år 2000 gavs den ut i bokform i nästan fullständigt skick. Boken ger en intressant bild av svensk underrättelsetjänsts verksamhet under kristid, och framförallt av hur väl underrättelsetjänsten lyckades lösa den svåra uppgiften om att ge förvarning.

#### **4.1.2 Rollkontexten - *Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänstens roll visavi beslutsfattare på politisk nivå?***

##### ***Tillbakablick***

Beskrivningen av den dittillsvarande verksamheten genomfördes, som nämnts ovan, som en enskild expertstudie av docent Stig Ekman. Utredningen tar upp och kommenterar de resultat som expertstudien gett. Den skriver att underrättelseverksamheten i princip var obetydlig vid andra världskrigets start och att den verksamhet som sedan byggts upp gjorde detta inom ”ganska snäva medelsramar” och då huvudsakligen utifrån behovet att klara det krisläge som ett brinnande världskrig utanför gränserna innebar. Utredningen konstaterar att det var den kommunikationsinriktade signalspaningen som var det då prioriterade området.

Stig Ekmans bilaga i UU 74, som särskilt fokuserat på underrättelseprodukternas inverkan på beslutsprocessen under några väl valda kriser och på att utvärdera huruvida dessa bidragit till att ge en god bild av situationen, ger oss slutsatsen att underrättelseverksamheten vid kris-tillfällena ”inneburit en intensifiering både på inhämtningssidan och på bearbetnings/-bedömandesidan av den kontinuerliga övervakning av det militära skeendet i det svenska närområdet som ständigt pågår.”<sup>49</sup> Ekman skriver också att ”underrättelsearbetet före och

---

<sup>49</sup> Ekman, Stig, *Den militära underrättelsetjänsten*, Carlsons Bokförlag, 2000, sid 215



efter de fem krisfallen visade på en professionellt arbetande underrättelsetjänst. Underrättelsefolket löste på det hela taget väl de problem som svarade mot resurser och inriktning.”<sup>50</sup>

### **Syfte, mål, uppgift**

UU 74 beskriver sin syn på underrättelsefunktionens syfte genom att skriva: ”Sverige har behov av en välordnad och effektiv underrättelsetjänst som ett led i ett starkt totalförsvaret, som syftar till att upprätthålla vår neutralitet...”<sup>51</sup> Utredningen betonar att det framförallt är totalförsvaretstanken och kravet på förvarning för att hinna mobilisera ett värnpliktsförsvaret som motiverade en stark svensk underrättelsetjänst. Den militära underrättelsetjänsten beskrivs vidare vara resursmässigt och organisatoriskt ”främst dimensionerad för underrättelsearbete med militära och militärpolitiska företeelser” och endast ha en mindre analyskapacitet vad gäller icke-militära förhållanden. Ett tydligt fokus för underrättelsetjänsten mot militära förhållanden föreligger således. Utrikesdepartementet var då betraktat som den huvudsakliga organisationen för inhämtning och bearbetning av den politiska utvecklingen i världen, kompletterad av den militära underrättelsefunktionen som skulle bidra med *militär förvarning*.<sup>52</sup>

Vad gäller det mer direkta stödet till den politiska beslutsprocessen så gör underrättelseutredningen ett viktigt påpekande i inledningen av betänkandet; ”Det betonas att underrättelsetjänsten är en stödfunktion med uppgift att förse olika beslutsfattare med information om andra länder.”<sup>53</sup> Man menar vidare att den största delen information kommer från öppna kanaler, men att underrättelsetjänsterna inte behöver begränsa sig bara till sådan information.<sup>54</sup> Denna tillgång till unikt material lyfts här fram som något speciellt för underrättelsetjänsten. Framförallt brukar information om andra länders försvarsverksamhet vara mer eller mindre insynsskyddad, och således är underrättelsetjänsternas unika metoder för inhämtning i någon mån vad som motiverar underrättelsefunktioners verksamhet. Sverige, står det i utredningen, ”bedriver nästan uteslutande militär underrättelsetjänst. Flera andra länder har även en allmän politisk underrättelsetjänst:”<sup>55</sup> Eftersom Sverige inte har en separat politisk underrättelsetjänst kommer därför den militära underrättelsetjänsten också att hantera en del mer renodlat politisk information.

UU 74 menar vidare att behovet av underrättelsefunktionen skall ses mot bakgrund av att ”[v]årt lands alliansfria ställning med ett geografiskt läge i gränsområdet mellan två militära block och med en försvarsmakt som bygger på den allmänna värnpliktens grund ökar behovet av information om främmande makter.”<sup>56</sup> Hänvisningen till värnpliktsförsvaret avser framförallt underrättelsetjänstens uppgift att ge förvarning i god tid så att mobilisering skulle kunna göras i tid för att möta ett eventuellt hot, medan hänvisningen till Sveriges alliansfria ställning

---

<sup>50</sup> Ekman (2000) sid 10

<sup>51</sup> SOU 1976:19, sid 35

<sup>52</sup> Ekman (2000), sid 214

<sup>53</sup> SOU 1976:19, sid 15

<sup>54</sup> SOU 1976:19, sid 15

<sup>55</sup> SOU 1976:19, sid 17

<sup>56</sup> SOU 1976:19, sid 93

framförallt beskriver en uppfattning om att Sverige inte kan förlita sig på andra länder eller organisationer för att få den information som vi behövde. Sverige behövde kunna producera underrättelser för eget bruk, både på grund av vår alliansfria ställning och för att skapa trovärdighet för vår möjlighet att vara neutrala i händelse av krig. ”Vår underrättelsetjänst måste vidare bedrivas mot den bakgrunden att aggressionen skall mötas och bekämpas med landets egna resurser oavsett varifrån den kommer.”<sup>57</sup>

UU 74 slår också fast att underrättelsefunktionens huvudsakliga uppgift är att bidra med underlag för beslut om beredskap och beredskapshöjningar samt för krigsplanläggning. Förvarningsuppgiften betonas tydligt i utredningen. Denna förvarning byggde på att underrättelsetjänsten skapade en sk *normalbild*, en kontinuerligt skapad och uppdaterad bild. Utifrån denna skulle eventuella avvikande mönster kunna skönjas, exempelvis förberedelser för ett anfall mot Sverige, och ge oss den förvarning som krävdes.<sup>58</sup> Arbetet med denna normalbild var ett kontinuerligt arbete. Utredningen menar att nya uppgifter också tillkommit i och med internationell nedrustning. ”De internationella nedrustningssträvandena har öppnat ett nytt verksamhetsområde för underrättelsetjänsten.”<sup>59</sup> Det är främst kraven på kontroll av nedrustningsåtgärder som avses. Sverige var aktivt engagerat för internationell nedrustning. I och med signering av olika avtal ställdes också krav på att genomföra kontroller av olika avtalsparter. Detta, menade man, ställde delvis nya och ökade krav på underrättelsefunktionen. ”Ökade krav kan i framtiden komma att ställas på vår underrättelsetjänst i fråga om kontroll av nedrustningsåtgärder, särskilt med tanke på att Sverige aktivt verkar för internationell nedrustning.”<sup>60</sup> Som tidigare var underrättelsefunktionen framförallt inriktat på militära frågor, men stöd gavs också till den politiska nivån: ”En framgångsrik säkerhetspolitik kräver allsidiga kunskaper om omvärlden. Den mesta informationen om andra länder får vi genom öppna internationella kontakter och genom massmedias mycket omfattande rapportering. Underrättelsetjänstens uppgift är att fylla ut och fördjupa denna information.”<sup>61</sup> I jämförelse med andra länder har Sverige haft en ganska liten röst när det gäller att formulera och uttrycka sina nationella intressen. Även utrikespolitiskt och säkerhetspolitiskt är det nog fullt i sin ordning att påstå att beslutsfattare på politisk nivå inte var helt och hållet beroende av varken underrättelsefunktionens syn eller verksamhet för att kunna bedriva säkerhets- och utrikespolitik. Men som utredningen menar hade underrättelsefunktionen trots allt en uppgift att stödja de politiska processerna. ”Resultatet av underrättelsetjänstens verksamhet blir att vi totalt sett får en balanserad bild av förhållandena i omvärlden.”<sup>62</sup>

Underrättelsetjänster samarbetar med andra underrättelsetjänster. Skälen kan exempelvis vara att skaffa information som man annars inte hade kunnat få. UU 74 beskriver att samarbeten med andra underrättelseorganisationer för att få underrättelser är enklare för icke alliansfria

---

<sup>57</sup> SOU 1976:19, sid 93

<sup>58</sup> Om skapandet av normalbilder som metod för att förutsäga, se Agrell Wilhelm, *Konsten att gissa rätt, Underrättelsevetenskapens grunder, sid 189 ff*

<sup>59</sup> SOU 1976:19, sid 95

<sup>60</sup> SOU 1976:19, sid 95

<sup>61</sup> SOU 1976:19, sid 105

<sup>62</sup> SOU 1976:19, sid 105

länder.<sup>63</sup> För Sverige är detta betydligt svårare och känsligare, menar utredningen. Dock skriver man att Sverige redan får en del underrättelsematerial från andra organisationer, men att man inte kan garantera att denna kanal också kommer att fungera i händelse av krig.<sup>64</sup> Utredningen kommenterar IB:s viktiga roll i detta hänseende: ”Utan en organisation som IB skulle vårt land få svårigheter att delta i det samarbete som ger oss tillgång till detta [material som vi inte med egna källor kan hämta in] material. [...] Enligt utredningens mening har samarbetet varit betydelsefullt för att tillgodose vårt behov av underrättelser och förenligt med landets utrikespolitiska hållning.”<sup>65</sup>

#### **4.1.3 Autonomi och kontroll - Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänsten som profession och dess eventuella behov av autonomi?**

##### **Tillbakablick**

Sammantaget ger Ekmans bild av en fungerande relation mellan underrättelsetjänsten och beslutsfattarna. Underrättelsetjänsten har anpassat sina produkter och sitt arbetssätt i situationer av kris och efter beslutsfattarnas aktuella behov. Ekmans bilaga har fokuserat på underrättelsetjänstens Försvarsstabens underrättelseavdelnings (Fst/Und) bedömningar av läge och möjlig utveckling före och under ett antal säkerhetspolitiska kriser. Det har resulterat i en övergripande analys av de bedömningar som gjorts och den militära underrättelsetjänstens styrkor och begränsningar. I de flesta fall som studerats har underrättelsefunktionen levererat godtagbart riktiga bedömningar.

Ekman menar också att underrättelsefunktionen förvarningsuppdrag, den då kanske viktigaste uppgiften som bestod i att fungera som varningsklocka för eventuella och nära förestående hot mot Sverige, hade fungerat väl och vare sig larmat för ofta eller för sällan. Däremot, menar Ekman, var bedömningen av vilken betydelse kriserna skulle ha för svensk säkerhetspolitik av varierande resultat.<sup>66</sup> Underrättelsefunktionen sätt att arbeta med helt hypotetiska ”värsta-falls-scenariot”, vilket var ett vanligt förfaringsätt i underrättelsefunktionen stöd till militära besluts- och planeringsprocesser, visade sig i säkerhetspolitiska kriser ge underlag där hotbilder och lägesutvecklingar ”medvetet överbetonats.”<sup>67</sup> Det är troligt att det bland annat är dessa slutsatser som gör att utredarna väljer att framhålla vikten av utbildning, också inom internationella relationer, för underrättelsepersonal. Beslutsfattarna ser såväl den potentiella nytta som behovet av det stöd som underrättelsefunktionen kan ge.

##### **Organisation**

I samband med IB-utredningen, vilket kommenteras i UU 74, fann man att det var problematiskt att bestämma sig för någon rekommendation om vad som borde vara IB:s organisatoriska hemvist. Ett förslag var att inordna IB som en egen myndighet. Ett annat var att placera organisationen direkt under försvarsmaktens högsta ledning, vilket hade inneburit

---

<sup>63</sup> SOU 1976:19, sid 93

<sup>64</sup> SOU 1976:19, sid 93

<sup>65</sup> SOU 1976:19, sid 98

<sup>66</sup> Ekman (2000), sid 222

<sup>67</sup> Ekman (2000), sid 226

ett avsteg från en princip om att myndighetens beredningsarbete skulle ske vid försvarsstaben. ”Utredningen anser att i ett extraordinärt organisatoriskt arrangemang av det slag som IB är en del av kan ligga en fara att verksamheten kommer att i omotiverat hög grad framstå som artskild från annan statsverksamhet. Utredningen kan inte finna annat än att man så långt möjligt bör undvika organisatoriska lösningar som kan ge upphov till sådana farhågor.”<sup>68</sup> Utredningen ger istället förslag om att lägga ansvaret för den militära underrättelsetjänstens ledning och samordning på en nyinrättad tjänst på nivån närmast under ÖB. Denna nya befattning skulle benämnas *underrättelsechef*, och under denna skulle en central enhet för bearbetning och IB, samt möjligen också en säkerhetsavdelning och Försvarsstabens attachéavdelning placeras.

UU 74 ger också en rekommendation om att inrätta ett samrådsforum mellan beslutsfattare och underrättelsefunktionen, Försvarets Underrättelsenämnd, FUN, med syfte att följa underrättelseverksamheten inom såväl Försvarsmakten som FRA. Nämnden ”bör bedriva sin verksamhet mot bakgrund av målsättningen att fortgående få en uppfattning om underrättelsetjänstens betydelse för vårt lands säkerhetspolitik”<sup>69</sup> De områden som lyfts fram som viktiga att följa är bland annat medel och metoder för inhämtning, personalrekrytering, samverkan med främmande underrättelsetjänster, förande av register och frågor i samband med anställdas avgångar.<sup>70</sup>

Inrättandet av FUN beskrivs alltså inte huvudsakligen vara för att öka insyn och kontroll av underrättelsetjänsten. Utredningen finner att redan befintliga organ är tillräckliga för att säkerställa att underrättelsetjänstens anställda följer givna anvisningar och nyttjar sina resurser på ett effektivt sätt. Inrättandet av FUN motiveras med att insynen snarare skall bli mer kontinuerlig. En tidigare mer punktvis och intermitterande insyn och kontroll, menar UU 74, har medfört en isolering och avskärmning för underrättelsepersonalen från samhället i övrigt. ”Utredningen visar att denna isolering i förening med de misstankar som varje verksamhet av detta slag kan väcka utgör en stark påfrestning för den enskilde.”<sup>71</sup> Av denna anledning överväger utredningen en lösning med särskilt utsedda förtroendemän som kontinuerligt skulle kunna ha kontakt med underrättelsetjänsten. UU 74 fastslår dock att en sådan grupp av förtroendemän inte skulle kunna få beslutanderätt i frågor om underrättelsefunktionens målsättning och inriktning, vilket UU 74 menar är för det militära systemet att bestämma. ”Beträffande befogenheterna för en sådan grupp av förtroendemän måste beaktas, att de som har ansvaret för försvarsmaktens operativa verksamhet, krigsplanläggning och utveckling på längre sikt också måste ha obeskuren rätt att bestämma sitt eget underrättelsebehov.”<sup>72</sup> FUN:s syfte tolkar jag snarare har att göra med insyn och insikt i verksamheten än med kontroll. Utredningen menar att ett viktigt syfte med inrättande av nämnden är att få förståelse för underrättelsetjänstens betydelse för säkerhetspolitiken och – med mina ord – hur relationen

---

<sup>68</sup> SOU 1976:19, sid 123

<sup>69</sup> SOU 1976:19, sid 133

<sup>70</sup> SOU 1976:19, sid 133

<sup>71</sup> SOU 1976:19, sid 131

<sup>72</sup> SOU 1976:19, sid 131

mellan den militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på politisk nivå ser ut. Utredningen verkar vilja säkerställa att insyn och kontroll kan genomföras, till gagn för såväl det civila samhället som underrättelsepersonalen och utan att en insyn resulterar i inskränkningar i det interna underrättelsearbetet. FUN:s uppgift blir att ”fortlöpande följa och informera sig om underrättelsetjänsten...”<sup>73</sup> UU 74 ger intryck av att identifiera flera möjliga sätt för att åstadkomma ökad insyn och kontroll, men efter en vägning av möjligheter mot behov är det bara inrättandet av FUN som rekommenderas.

### **Utbildning**

UU 74 kommenterar i ett avsnitt underrättelseprocessen. ”Vid bearbetning gör sig kraven på planläggning och personligt kunnande starkt gällande. Brister i dessa avseenden kan få allvarliga följder.”<sup>74</sup> Konkreta exempel på vad detta kunnande består i ges inte.

”Underrättelseutredningen finner att de uppskattningar av utbildningsbehovet som har gjorts i försvarsstabens utredning utgör ett värdefullt underlag för en undersökning av möjligheterna att fördjupa och fastare reglera formerna för utbildning av underrättelsepersonal.”<sup>75</sup> Den beskrivna fastare regleringen av utbildningen och bedömningen av dess innehåll väljer utredningen att föreslå skall uppdras åt Överbefälhavaren att lägga fram eftersom ”en bedömning av dessa utbildningsfrågor förutsätter en sådan förtrogenhet med militär utbildning som utredningen inte har.”<sup>76</sup> Viss styrning av utbildningsinnehåll ges dock; ”Det är vidare av vikt att utbildningen [av underrättelsetjänstens personal] belyser gällande regler om medborgerliga rättigheter och skydd för personlig integritet”<sup>77</sup> UU 74 framför att även av utbildning av tjänstemän tjänstgörande inom underrättelsefunktionen bör ses över. Det är ofta ett litet antal individer som behöver utbildas, men det rör sig ofta om stora utbildningsbehov. Det är därför svårt, menar utredningen ”att till rimlig kostnad åstadkomma en ändamålsenlig utbildning av underrättelsepersonalen.”<sup>78</sup> I samband med utredarnas kommentarer om utbildning och om att utbildningsfrågan bör hanteras av ÖB, skriver man också, angående det önskade kompetensområdet hos underrättelsepersonalen, att ”[u]tredningen finner anledning [att] särskilt framhålla vikten av att utbildningen ökar förutsättningarna att bedöma internationella frågor och frågor om samlevnad mellan nationer.”<sup>79</sup> Man menar här att förståelse för internationella relationer är viktigt för personal inom såväl bearbetning som inhämtning.

### **Samarbete med andra underrättelseorganisationer**

Utredningen konstaterar att syftet med samarbete med främmande underrättelseorganisationer är att ”få del av information som kräver sådana särskilda resurser m.m. som vi [Sverige] saknar.” och att det hittillsvarande samarbetet varit till ”övervägande [del] till gagn för landet

---

<sup>73</sup> SOU 1976:19, sid 24

<sup>74</sup> SOU 1976:19, sid 115

<sup>75</sup> SOU 1976:19, sid 143

<sup>76</sup> SOU 1976:19, sid 143

<sup>77</sup> SOU 1976:19, sid 143

<sup>78</sup> SOU 1976:19, sid 142

<sup>79</sup> SOU 1976:19, sid 143

att delta i.”<sup>80</sup> Utredningen pekar dock på en rad utmaningar inom området och betonar vikten av att inte bara den militära underrättelsetjänstens, utan också hela ”försvarsmaktens samtliga kontakter med främmande makter samordnas.” Detta för att i möjligaste mån kunna överblicka den information som främst lämnats ut. De organisationer som nämns i utredningen är dåvarande EEG och FN. Man menar att även bilaterala samarbeten är vanliga. En viktig princip är dock att samarbetet måste kännetecknas av en intressegemenskap, får inte gå emot svenska intressen och bygger på förtroende, ofta mellan personliga kontakter. Samarbetet är således en viktig del i själva insamlandet, särskilt för ett litet land som Sverige som inte har obegränsat med resurser för inhämtning.

### ***Profession och autonomi***

Den då rådande försvarstanken med mobilisering av ett värnpliktsförsvar genom beredskaps- höjningar krävde en underrättelsefunktion. Det var denna instans som skulle ge förvarning om hot.<sup>81</sup> Man menade att indikationer på ett eventuellt förestående angrepp skulle kunna komma från olika kanaler och att den viktigaste rollen för den militära underrättelsetjänsten då var att se till att underlag för beslut om beredskapsförhöjning verkligen byggdes på trovärdig information och då helst flera sammanvägda underlag. UU 74 erkänner att ”det är praktiskt taget aldrig 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.”<sup>82</sup> Man fortsatte: ”Detta är ett krävande expertarbete som enligt all erfarenhet förutsätter en övad organisation med en rutinerad och välutbildad personal.”<sup>83</sup> Även arbetet med att leda underrättelseinhämtningen bl a genom att inrikta de inhämtande organen och att leda källorna ges samma kvalificerade status.<sup>84</sup> Att på detta sätt betona det unika kunnandet och den betydelse detta kunnande har är exempel på skrivningar som lyfter fram denna bild av underrättelsefunktionens företrädare som generellt ganska kompetenta. Att detta kunnande är viktigt och svårt att på kort tid utveckla ifall man skulle välja att avskaffa underrättelsefunktionen i fredstid, konstateras också av utredningen. ”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.” Texten avslutar: ”Utredningens slutsats är att tidig förvarning om angrepp mot vårt land förutsätter en effektiv, ständigt verksam underrättelsetjänst.”<sup>85</sup>

Underrättelsetjänsten beskrivs besitta en unik kompetens och därmed också vara bäst lämpad att själv vidareutveckla och vidmakthålla denna kompetens. UU 74 ger en bild av att vara tillfreds med det rådande förhållandet. Rekommendationer om insyn och kontroll ger intryck av att syfta till att få insikt om underrättelseverksamheten snarare än att reglera den. Eftersom

---

<sup>80</sup> SOU 1976:19, sid 112

<sup>81</sup> SOU 1976:19, sid 94

<sup>82</sup> SOU 1976:19, sid 94

<sup>83</sup> SOU 1976:19, sid 94

<sup>84</sup> SOU 1976:19, sid 93

<sup>85</sup> SOU 1976:19, sid 94

den militära underrättelsetjänsten beskrivs vara den kritiska nyckeln till framgång i försvaret av landet – underrättelsetjänsten skall leverera förvarningen – får den en mycket viktig roll för svensk säkerhet. Denna roll är dock tydligt fokuserad på militära förhållanden, vilket antagligen är en av orsakerna till hur underrättelsetjänstens unika kompetens beskrivs. Underrättelsetjänsten ges alltså en slags frihet under ansvar, vilken inte på något sätt står i motsatsförhållande till kontroll och insyn. Tvärtom är det just den politiska sidans bild av underrättelsefunktionens professionalism och unika kunnande som möjliggör ett effektivt och professionellt underrättelsearbete, ett arbete som inte detaljregleras från statsmakterna. Den politiska insynen och kontrollen kan istället tolkas som ett medel för att kunna ge underrättelsefunktionen denna frihet. Krav på insyn och kontroll är således snarare att relatera till demokratiska krav än en misstro gentemot underrättelsefunktionen. Det är en viktig skillnad.

Utredningen UU 74, och detta är intressant, framhåller tydligt vikten av bearbetningen och vad denna innebär för beslutsfattare såväl som för underrättelsefunktionen. Man menar också att en tydlig tendens till en ökning av inflödet av information och också ökade utmaningar med att göra bedömningar på ett alltmer komplext utrikespolitiskt skeende gör att kraven på god bearbetning också höjts. Utredningens bedömning ger vid handen att det finns tydliga brister i denna del av underrättelseprocessen och att ”försvarsstabens underrättelseavdelning och försvarsgrensstabernas underrättelseenheter inte i önskvärd utsträckning [kunna] fullgöra de många arbetsuppgifter som har ålagts dem.”<sup>86</sup> Att personalen varit för få finner utredningen vara den främsta anledningen till dessa brister. Men även att olika underrättelseorganisationer bearbetat för sig. Utredningen menar att det finns mycket att vinna på att sammanföra olika underrättelseorganisationers bearbetningsförmåga. Den andra generella slutsatsen om ledning av underrättelsefunktionen och om personal tjänstgörande inom den är att det varit betydligt svårare för underrättelsefunktionen att i någon högre grad locka till sig kvalificerad militär personal, då andra områden ”framstått som betydelsefullare [och där karriärmöjligheterna varit större] och därför i högre grad dragit till sig dugliga militärer.”<sup>87</sup> Även inom Försvarsmakten har således underrättelsefunktionen som skrå varit ett föga lockande alternativ för den drivne och kompetente militären. Status och karriärmöjligheterna har varit för små. Därför menar man också att ett sammanförande av bearbetning från olika underrättelseorganisationer skulle bidra inte bara till ökade effektivitet inom, bearbetningen, utan också kunna bidra till att man skapar större karriärmöjligheter inom denna del av underrättelsefunktionen.

En stor del av den information som samlas in, bearbetas och analyseras av underrättelsefunktionen är öppen och tillgänglig. Endast den del som inte kan fås från öppna källor kan komma att behöva inhämtas på andra sätt. I Sverige har traditionellt sett signalspaningen varit väldigt betydelsefull, främst för uppföljning och kartläggning av militär verksamhet i Sveriges

---

<sup>86</sup> SOU 1976:19, sid 115

<sup>87</sup> SOU 1976:19, sid 120

närområde.<sup>88</sup> Ekmans expertutredning visar att den ”haft avgörande betydelse för underrättelsetjänsten under de kriser som [hans] undersökning behandlar.”<sup>89</sup> En viktig aspekt av signalspaningen som inhämtningsform är att den kan bedrivas utan att behöva befinna sig på eller utnyttja andra länders territorium. Inte minst politiskt är detta en viktig aspekt; ”Riskerna för att verksamheten skulle framkalla utrikespolitiska förvecklingar eller medföra sådana risker för enskilda människor som andra former av underrättelseinhämtning kan innebära är därför jämförelsevis små.”<sup>90</sup> Signalspaningen har således bidragit med oumbärlig och annars svåråtkomlig information och vars inhämtande inneburit låga risker för politiska komplikationer internationellt. Utredningen betonar att en ”fortsatt stark satsning” på signalspaningen bör ske inom redan givna totalförsvarsresurser.<sup>91</sup> Nyttan med signalspaningen betonas i utredningen och beskrivs därför som särskilt värdefullt. En stor del av denna nytta har med skapandet av normalbilden att göra och sågs därför som avgörande för svensk säkerhet. Läsaren bör här göras medveten om att FRA formellt inte ingår i den militära underrättelsetjänsten och Försvarsmakten och därför egentligen ligger utanför denna studie. Men dels är signalspaningen en mycket central del i förvarningsfunktionen och dels tycker jag att beskrivningen bör lyftas in eftersom den så tydligt beskriver utredningens syn på förvarningsuppgiften och professionen i sig.

Andra inhämtningsformer, t.ex. utfrågning av resenärer, invandrare osv, det som i modernt anglosaxiskinspirerat underrättelsespråk skulle kallas för HUMINT, dvs. inhämtning från mänskliga källor, får ske om den, enligt utredningen, ”bedrivs i godtagbara former.” Dessa beskrivs dock inte närmare utan ”måste bedömas från fall till fall.”<sup>92</sup> Av den följande texten framgår att det framförallt är hänsyn till källorna och skyddet av dessa som måste beaktas. Vidare skriver man att underrättelsefunktionens företrädare, precis som alla anställda i offentlig verksamhet, i sin yrkesutövning har att följa svensk lag. Utredningen konstaterar att ”[u]nderrättelseorganen har alltså inte någon motsvarighet till polisens befogenhet att under vissa bestämda förutsättningar, beslagta egendom – exempelvis brev och telegram – eller beröva människor friheten.”<sup>93</sup> Man konstaterar att ”det inte finns några särskilda lagbestämmelser som reglerar den svenska underrättelsetjänstens verksamhet”<sup>94</sup> och överväger om det finns ett behov för detta. Utredningen konstaterar dock att det inte är möjligt att ”för varje tänkbar situation formulera en inskränkande regel.” Istället förordar man att det blir ”den ansvariga ledningens omdöme, som härutöver får utgöra garanti för att verksamheten hålls inom godtagbara gränser.”<sup>95</sup> Jag menar att man här, återigen, kan utläsa en tydlig politisk syn på en underrättelsefunktion som kännetecknas av såväl professionalism som huvudsakligen gott omdöme. IB:s kritiserade verksamhet gentemot svenska medborgare tas upp som ett tydligt exempel på motsatsen, men föranleder inte en annan rekommendation.

---

<sup>88</sup> SOU 1976:19, sid 109

<sup>89</sup> SOU 1976:19, sid 109

<sup>90</sup> SOU 1976:19, sid 109

<sup>91</sup> SOU 1976:19, sid 110

<sup>92</sup> SOU 1976:19, sid 110

<sup>93</sup> SOU 1976:19, sid 111

<sup>94</sup> SOU 1976:19, sid 111

<sup>95</sup> SOU 1976:19, sid 112



### ***Framtida behovsprognos***

UU 74 uttalar sig om vilka framtida informationsbehov som kan finnas och vilka konsekvenser detta skulle kunna ha för den militära underrättelsefunktionen. Utredningen beskriver att vissa bedömare menar att ”behovet av information om länder utanför vårt närområde har ökat i takt med det växande antalet nationalstater och kraven på ett vidgat samarbete mellan länderna.”<sup>96</sup> Utredningen fortsätter: ”Information om länder utanför vårt närområde inhämtas f.n. i huvudsak genom vår utrikesförvaltning.”<sup>97</sup> Ett förslag om nära kontakter mellan UD och FM kan dock ses i skrivningen; ”Utredningen vill dock betona vikten av att säkerställa att bearbetningsorganen inom den militära underrättelsetjänsten också i fortsättningen får tillgång till det material som finns hos utrikesdepartementet.”<sup>98</sup> Tankarna på en mer central bearbetning för alla svenska underrättelseorganisationer återkommer i utredningen. Anledningarna är dels att effektivisera bearbetningen, vilket var den del som utredningen funnit hade utgjort det största hindret för underrättelsefunktionen effektiva verksamhet. Men det framkommer även tankar i utredningen om att dåvarande Försvarsstaben och dess organisation naturligen borde ha ansvaret för denna bearbetning.

#### **4.1.4 Sammanfattning UU 74**

Utredningen skrevs i en tid då det kalla kriget fortfarande utspelade sig och då Sverige såg sig vara klämt mellan de två militära maktblocken. Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig var den uttalade strategin och den militära underrättelsetjänstens främsta uppgift var att ge förvarning om militärt anfall mot Sverige i så god tid att mobilisering av värnpliktsförsvaret skulle hinna göras. Underrättelsetjänsten följde militära förhållanden i Sveriges närområde. I en rollkontext var det de *funktionella fordringarna* som betonades.

Vad gäller autonomi och kontroll så beskriver utredningen en tydlig syn på underrättelsetjänsten som en professionell verksamhet och organisation som ditintills har löst förvarningsuppgiften på avsett sätt och varken larmat för ofta eller för sällan. Utredningen verkar överlag ganska nöjd med hur den militära underrättelsetjänsten fungerat och löst sin uppgift. Utredningen förordar inte någon minskad autonomi och föreslagen kontrollfunktion syftar främst till att ge uppföljning av och insikt i underrättelsetjänstens arbete. I UU 74 kan man vidare utläsa att det finns en ganska omfattande autonomi för den militära underrättelsetjänsten att både samarbeta med andra underrättelseorganisationer och att utveckla funktionen. Utredningen tar upp brister i verksamheten, men verkar göra detta i syfte att uppmärksamma Försvarsmakten och underrättelsetjänsten på brister och föreslå att man internt inom Försvarsmakten löser dessa problem.

---

<sup>96</sup> SOU 1976:19, sid 105

<sup>97</sup> SOU 1976:19, sid 106

<sup>98</sup> SOU 1976:19, sid 106

## **4.2 1996 års underrättelseutredning - UU 96, SOU 1999:37, *Underrättelsetjänsten - en översyn***

### **4.2.1 Bakgrund**

1996 års Underrättelseutredning blev aktuell efter den föreslagna förändringen av Försvarsmakten som kom att kallas för anpassningsförsvar, dvs ett totalförsvar som skulle kunna anpassa sig bättre efter hur det säkerhetspolitiska läget såg ut. Kraven på förmåga till anpassning ledde till att man såg nya krav på underrättelsetjänsten varför en ny utredning tillsattes. Ordförande i denna kommitté blev hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt och som sekreterare utsågs kammarrättslagmannen Harald Dryselius.

### **4.2.2 Rollkontexten - *Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänstens roll visavi beslutsfattare på politisk nivå?***

#### ***Tillbakablick***

UU 96 finner att det främst var inom ledningsfunktionen av underrättelsetjänsten som en förändring och utveckling skett under tiden mellan de två utredningarna. Såväl myndighetsledning som ledning för den militära underrättelsetjänsten var ny. 1994 hade Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten (MUST) inrättats. Utredningen menar att bortsett från några organisatoriska förändringar och dessa förändringar av ledning har "[underrättelsetjänstens inriktning och uppgifter, i fråga om informationsinhämtning och analys, såsom beskrivits i Underrättelseutredningens betänkande (se SOU 1976:19 s. 43-81), i stort sett inte förändrats efter år 1976 och fram till den nuvarande ordningen."<sup>99</sup> Inrättandet av FUN framträder därför fortfarande som den i min mening viktigaste förändringen eftersom den hade ökat statens möjligheter till insyn den militära underrättelsetjänstens verksamhet.

#### ***Syfte, mål och uppgift***

I instruktionen för den 1994 nyinrättade myndigheten Försvarsmakten ingick att denna skulle "leda och bedriva militär underrättelse- och säkerhetstjänst." Det blev chefen för MUST som genom en intern arbetsordning fick ansvaret att direkt under ÖB göra detta<sup>100</sup> I ledningsansvaret ingick också ett samordningsansvar vad gäller underrättelsetjänst med övriga Totalförsvaret. Strax dessförinnan hade säkerhetspolitiken fått en delvis ny inriktning, vilket kom till uttryck i försvarsbeslutet 1992.<sup>101</sup> Beslutet innebar relativt stora förändringar inom försvaret, främst beträffande central och regional ledning av försvaret, men också för underrättelse- och säkerhetstjänsten. UU 96 kommenterar att det i försvarsbeslutet hade stått att "underrättelsetjänsten spelar en viktig roll för utformningen av Sveriges försvars- och utrikespolitik."<sup>102</sup> Det var den som skulle "föra regeringen, försvaret och vissa andra myndigheter med underlag för bedömningen av den militära verksamheten i omvärlden och för bedömningen av den allmänna utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen."<sup>103</sup> Jämfört

---

<sup>99</sup> SOU 1999:37, sid 77

<sup>100</sup> SOU 1999:37, sid 81

<sup>101</sup> hänvisning här till FB 02, se prop 1991/92:102, sid 126 f

<sup>102</sup> SOU 1999:37, sid 83

<sup>103</sup> SOU 1999:37, sid 83

med UU 74 syns i UU 96 tydligare underrättelsefunktionens förväntade stöd till den politiska beslutsprocessen i texten. Kraven på försvaret att anpassa sig och kunna möta andra än rent militära hot beskrivs ställa nya krav på underrättelsefunktionen. Totalförsvaret skall nu ”utgå från en vidgad säkerhetssyn och bevaka ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar.”<sup>104</sup> Detta sammantaget bedöms ställa ”ökade krav på såväl de militära som de civila underrättelseorganen att ge tidig och säker information.”<sup>105</sup>

UU 96 identifierar möjligheter till och nuvarande brister på att skapa synergieffekter mellan olika organ som på olika sätt bedriver underrättelserelaterad verksamhet. Man konstaterar att ”[i] motsats till vad som är förhållandena i åtskilliga andra länder har Sverige inte något särskilt organ, som samordnar underrättelseverksamheten och bedömer säkerhetspolitiska frågor på grundval av ett mer samlat material från de skilda underrättelsefunktionerna.”<sup>106</sup> ”En motsvarande formbaserad ordning har tidigare tillbakavisats för svensk del. Det har bl a hänvisats till att uppgiften att inrikta den militära underrättelsetjänsten i dess helhet måste ankomma på de befattningshavare inom försvaret som har behov av underrättelser.”<sup>107</sup> Mot bakgrund av den nya betoningen av underrättelsetjänstens stöd till beslutsfattare och den alltmer komplicerade omvärldsbilden finner utredningen att ”de militära underrättelsefrågorna fått en alltmer departementsöverskridande säkerhetspolitisk betydelse och även ökat regeringens behov av samlade ställningstaganden i olika konkreta säkerhetspolitiska frågor. Det har lett till att det inom Regeringskansliet har uppstått ett allt starkare behov av att även söka inrikta den av Försvarmakten genom ÖB ledda underrättelsetjänsten.”<sup>108</sup> Utredningen beskriver att det har utvecklats fungerande och formaliserade grupper för diskussioner och samråd mellan departementen, sk interdepartementala samrådsgrupper. I vissa av dessa ingår företrädare för underrättelseorganisationerna. Detta innebär sannolikt att underrättelsetjänstens påverkan på beslutsprocessen har ökat. De *funktionella fordringarna* accentueras, nu som en följd av en mer komplex säkerhetspolitisk situation.

De nya potentiella hoten, flera av dessa icke-militära, innebär därför nya utmaningar för försvaret och för den militära underrättelsetjänsten. De svenska säkerhetspolitiska målsättningarna börjar alltmer betona att det säkerhetsfrämjande arbetet skall ske inte bara i Sverige utan också i all större grad utanför våra gränser. Att Sverige ökar sitt deltagande och engagemang i säkerhetsfrämjande samarbete, internationella insatser och humanitära operationer ställer ytterligare nya krav för försvaret. Dessutom skall mycket av detta arbete ske i samverkan med andra länder eller organisationer<sup>109</sup>. Säkerhetssamarbete med andra är en mycket tydlig förändring och kan därför ses som en brytning till tidigare svensk officiell hållning. Utredningen finner dock att det för den militära underrättelsetjänsten främst innebär ökade behov av underrättelsetjänst som funktion och av underrättelser, beslutsunderlag, rent

---

<sup>104</sup> SOU 1999:37, sid 84

<sup>105</sup> SOU 1999:37, sid 84

<sup>106</sup> SOU 1999:37, sid 116

<sup>107</sup> SOU 1999:37, sid 116

<sup>108</sup> SOU 1999:37, sid 117

<sup>109</sup> SOU 1999:37, sid 170

generellt. Utredningen gör tolkningen att det är mot bakgrund av detta som deras egen utredningsuppgift kan ses och att kommitténs främsta uppgift således är "...att överväga behovet av lämpliga anpassningar av underrättelsetjänsten sedd i dess helhet till en ny säkerhetspolitisk situation."<sup>110</sup> Underrättelsetjänstens stöd i det strategiska sammanhanget och i det politiska beslutsfattandet, också i mer traditionellt icke-militära frågor, ses alltmer som relevant och nödvändigt.<sup>111</sup> Ett längre perspektiv och en högre nivå av underrättelser betonas. "Tyngdpunkten i underrättelsetjänstens verksamhet, när det gäller att bedöma riskerna för angrepp, förskjuts härmed från att tidigare ha haft en i huvudsak operativ närtida inriktning mot en mer strategisk [och långsiktig] sådan."<sup>112</sup> Detta innebär mer konkret att den militära underrättelsetjänsten bör "i högre grad kunna bedöma bl a stridskraftsutvecklingen i enskilda stater, framtida konflikthanteringar och det framtida krigets karaktär."<sup>113</sup>

De beskrivna förändringarna är inte unika för Sverige, utan snarare en trend som kan ses i många länder. Generellt är det den förändrade säkerhetssynen mot bakgrund av en förändrad omvärldsbild som driver många andra länder att också ställa nya krav på och genomföra reformering av sina respektive underrättelsetjänster.<sup>114</sup> Reformeringsarbetet syns främst genom att det blir fler frågor att bearbeta – kraven på förmåga till mer allsidiga analyser skärps och ett ökat samarbete mellan olika stater och organisationer kan ses. Lagreglering av tidigare oreglerade underrättelsetjänster verkar också i någon mån öka.

#### **4.2.3 Autonomi och kontroll – Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänsten som profession och dess eventuella behov av autonomi?**

##### ***Organisation***

UU 96 finner att den militära underrättelsetjänsten inte verkar ha berörts av de omorganisationer som genomförts i övriga delar av Försvarmakten under 1990-talet. Organisationsmässigt har den således bevarats förhållandevis intakt sedan mitten av 1970-talet. Inte heller försvarsberedningarna under den aktuella tidsperioden, menar utredningen, har behandlat underrättelsetjänstens organisation. Däremot, "[i]nom ramen för Regeringskansliets löpande arbete har området dock varit föremål för en mera principiellt inriktad studie sedan början av 1990-talet." Vad dessa principiellt inriktade studier består av framkommer inte i UU 96, men man menar att tillsammans med i underrättelsetjänsten internt förändringsarbete har detta lett till att Sverige "...nu har en väl fungerande underrättelsetjänst."<sup>115</sup> Det framkommer heller ingenstans vad utredningen menar har föranlett förändringsarbetet.

---

<sup>110</sup> SOU 1999:37, sid 164

<sup>111</sup> SOU 1999:37, sid 165

<sup>112</sup> SOU 1999:37, sid 173

<sup>113</sup> SOU 1999:37, sid 173

<sup>114</sup> SOU 1999:37, sid 165

<sup>115</sup> SOU 1999:37, sid 164

## **Utbildning**

UU 96 efterfrågar mer civil kompetens i den militära underrättelsetjänsten. Utbildning föreslås också bli ”bredare” och omfatta allmän säkerhetspolitik, men också bli ”mindre myndighetsspecifik” för att bättre kunna öppna upp för samarbete och alternativa karriärvägar.<sup>116</sup> Utredningen hänvisar till andra myndigheters behov: ”Enligt FRA behöver det förmedlas en för underrättelsetjänsten grundläggande gemensam syn på underrättelsefrågor, som berör såväl militära som civila underrättelsemyndigheter. Krav bör därför ställas på att det tillskapas någon form av kvalificerad samordnad underrättelseutbildning, som spänner över hela underrättelsefältet.”<sup>117</sup> Jag menar att utredningen här visserligen erkänner en unik underrättelseprofession, men inte att den skulle vara unik för det militära systemet. Det är därför svårt att här göra en entydig tolkning av texten. Utredningen berör dock de olika alternativa utbildningar som finns och gör här ingen åtskillnad alls mellan civil och militär underrättelsekompetens. Mot bakgrund av utredningens tydliga krav på mer långsiktig säkerhetspolitisk analytisk kompetens på bekostnad av den mer kortsiktiga operativa militära analysen menar jag att vi här inte bör tolka utredningen som att den i någon egentlig mening erkänner den militära underrättelseprofessionen.

UU 96 för också fram att det verkar råda vissa motsättningar mellan olika underrättelseorgan och att sådana motsättningar måste överkommas.<sup>118</sup> Samarbetsproblem mellan myndigheter är inte ovanligt och det är inte heller helt otänkbart att det mellan civila resp militära myndigheter skulle kunna uppstå friktioner precis som det kan göra mellan civil och militär personal. Det bör tilläggas att det inte per automatik behöver vara av ondo ifall analytiska produkter tas fram oberoende av varandra. Snarare ökar det objektiviteten och ger en beslutsfattare fler möjliga tolkningar. Jag tolkar dock utredningen här som att den tydligt förordar ökad kontakt mellan de olika underrättelseorganen som den rekommenderade vägen framåt. De andra underrättelseorgan som nämns är FRA, SÄPO och Tullverket.

UU 96 rekommenderar också att MUST i högre grad rekryterar civila specialister. Den noterar också att MUST haft problem med att bibehålla den civila personalen och menar att detta antagligen beror på ”slutenheten inom den militära underrättelsetjänsten och de nuvarande begränsade karriärmöjligheterna för civilanställda.”<sup>119</sup> Den militära underrättelsetjänstens ”militära hierarkiska system” uppges vara ett problem. Här finner vi ett intressant exempel på problematiken inom civil-militära relationer. Det hierarkiska systemet är i det militära systemet något självklart och naturligt, medan det civila systemet betraktar det med stor skepsis. Oavsett hur man betraktar det kan man dock se att det hierarkiska systemet kan användas som ett sätt för den militära underrättelsetjänsten att bevara sin särart och sin autonomi visavi ett civilt system.

---

<sup>116</sup> SOU 1999:37, sid 312

<sup>117</sup> SOU 1999:37, sid 313

<sup>118</sup> SOU 1999:37, sid 313

<sup>119</sup> SOU 1999:37, sid 311

UU 96 identifierar några problem som också berör den militära underrättelsepersonalen och menar att dessa främst är de vanligen ganska korta tjänstgöringstiderna samt befodringsförhållandena i den militära karriären som kräver att tjänstemannen tjänstgör också utanför MUST. Utredningen finner det lämpligt att man därför skapar bättre karriärmöjligheter och längre tjänstgöringstider vid MUST för att göra underrättelsetjänsten till en attraktivare arbetsplats.<sup>120</sup>

”Generellt kan sägas att anpassningen har ökat kraven på en bredare analysförmåga hos underrättelsetjänsten där den utrikespolitiska analysen sätts mer i förgrunden än tidigare.” vidare: ”Försvarsberedningen och även regeringen i prop 1998/99:74 s 68 har framhållit att för anpassningsbeslut, i motsats till beredskapsbeslut, är traditionell militär underrättelseverksamhet av relativt sett mindre betydelse.”<sup>121</sup> Sammantaget lyfter utredningen fram flera förändringar som man menar att den nya och bredare säkerhetssynen innebär för den militära underrättelsetjänsten. Man konstaterar en förskjutning bort från traditionell militär förvarning om angrepp, bort från heltäckande militära uppföljning av närområdet, mot alltmer strategiska underrättelser, mot icke-militära underrättelser, mot förändrade och minskat behov av inhämtning, mot mer selektiv uppföljning av militära förhållanden i närområdet och slutligen, mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.<sup>122</sup> Det internationella säkerhets-samarbetet och svenskt deltagande i internationella insatser är främst vad som motiverar underrättelsebearbetning av underrättelser på operativ och taktisk nivå. I övrigt är det dessa ovan givna trender som förs fram.

Anpassningsprocessens nya och ökade krav på underrättelseorganen och en rad svårigheter med denna, bland annat bristen på återkoppling för den militära underrättelsetjänsten gör att utredningen finner att omvärldsanalyserna i alltför hög grad blir uttalat spekulativa. UU 96 diskuterar därför frågan om behovet av ”en funktion, som i den politiska beslutsprocessen dels kan ge inriktning till underrättelseorganen, dels i möjligaste mån kan klargöra olika handlingsalternativ för beslutsfattarna mot bakgrund av ett samlat underrättelseunderlag.”<sup>123</sup> För att kunna möta de nya krav som ställs på den militära underrättelsetjänsten frågar sig också utredningen om möjligen den militära underrättelsetjänsten ”bör skaffa sig en närmare kompetens och kapacitet även för en bredare säkerhetspolitisk analys, som finns också inom bl.a. utrikesförvaltningen”<sup>124</sup>

### ***Samarbete med andra underrättelseorganisationer***

Säkerhetspolitisk målsättning är först och främst att landet skall kunna möta militära hot, som direkt berör landets nationella frihet och beroende, men också i ett mer internationellt perspektiv aktivt kunna delta i fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Eftersom säkerhet nu skall byggas tillsammans med andra innebär detta att också underrättelsetjänsten påverkas

---

<sup>120</sup> SOU 1999:37, sid 314f

<sup>121</sup> SOU 1999:37, sid 198

<sup>122</sup> SOU 1999:37, sid 200

<sup>123</sup> SOU 1999:37, sid 234

<sup>124</sup> SOU 1999:37, sid 236

av dessa samarbeten.<sup>125</sup> Regionala samarbeten och samarbeten inom EU ökar, vilket innebär att underrättelsetjänsten ökar sitt stöd till svensk personal i insats och utvecklar samarbete med andra underrättelsetjänster.

### ***Professionen och autonomi***

Bearbetningen kommenteras med att MUST inte kan ha samma kapacitet och förmåga att bedöma långsiktig säkerhetspolitisk utveckling som exempelvis UD, men att viss kapacitet ändå måste finnas för att kunna upprätthålla kontakter med andra analysorgan. En ökad andel civil personal med kompetensområden inom ekonomi, politik teknik och samhällsvetenskap behövs.

Delgivning diskuteras också betydligt mycket mer utförligt än i den tidigare utredningen. Bland annat diskuteras problematiken med men också nödvändigheten av redovisning av källor vid delgivning av underlag. Utredningen erkänner svårigheterna och riskerna med detta, men menar också att då så är möjligt bör det göras för att öka användbarheten av underlagen. UU 96 gör här alltså ganska konkreta kommentarer på själva arbetsprocessen och utformningen av underlagen. Man berör här själva hantverket, yrkeskunnandet, på en tämligen låg detaljeringsgrad.

### ***Framtida behovsprognos***

”En förskjutning av tyngdpunkten från real- och närtidsbehov av underrättelser mot mer långsiktiga är således påtaglig. Det är dock alltså viktigt att ha en säker uppfattning om stridskrafternas tillstånd i vårt närområde.”<sup>126</sup> Förutom kraven på kontinuerlig uppföljning av den militära situationen i närområdet beskriver UU 96 en tydlig förändring. Från operativa militära underrättelser till strategiska och allomfattande. För underrättelsetjänsten betyder en sådan framtida behovsprognos en mycket tung arbetsbörda.

UU 96 skriver att den nya säkerhetspolitiska situationen har medfört att ”de militära underrättelsefrågorna fått en alltmer departementsöverskridande säkerhetspolitisk betydelse och även ökat regeringens behov av samlade ställningstaganden i olika konkreta säkerhetspolitiska frågor. Detta har lett till att det inom Regeringskansliet har uppstått ett allt starkare behov av att även söka närmare inrikta den av Försvarsmakten genom ÖB ledda underrättelsetjänsten”<sup>127</sup> Förslaget om ett sådant organ avisades i UU 74 genom att där beskriva hur det då bedömdes att inrättandet av en sådan samordnande funktion utanför Försvarsmakten skulle strida mot principer för ledning av Försvarsmakten. I UU 96 dyker förslaget upp igen men nu utifrån Regeringskansliets behov av att inrikta underrättelsetjänsten. Förslaget är inte unikt. Sådana samordningsorgan är vanliga i många länder. Utredningen kommenterar att som ett tydligt tecken på behovet av ett samordningsorgan bland annat visar sig i framväxten av sk interdepartementala samrådsgrupper som är tänkta skall hantera sådana säkerhetspolitiska

---

<sup>125</sup> SOU 1999:37, sid 169f

<sup>126</sup> SOU 1999:37, sid 197

<sup>127</sup> SOU 1999:37, sid 116 f

överväganden mellan departementen. I dessa grupper deltar inte bara representanter för de aktuella departementen utan ibland också företrädare för de militära underrättelseorganen.

”Regeringens styrning av underrättelsetjänsten bör bli mer fast och preciserad”<sup>128</sup> UU 96 kan här inte missförstås. Den fastställer att lagreglerad och ”en fastare och mer direkt styrning från regeringens sida bör ske genom en särskild funktion i Regeringskansliet, som fortlöpande kan ange inriktningen för underrättelsetjänsten och precisera regeringens behov av underrättelser.”<sup>129</sup> Jämfört med UU 74 är detta en oerhört stark skrivning. Funktionen beskrivs inte bara ha som syfte att precisera regeringens behov gentemot underrättelsetjänsten utan också i mer egentlig mening styra och inrikta underrättelsetjänsten.

#### 4.2.4 Sammanfattning UU 96

Vad gäller rollkontexten menar jag att det i UU 96 finns en fortsatt stark betoning på *funktionella fordringar*. Förvarningsuppgiften förekommer fortfarande som en grund, men utredningen verkar mer och mer tydligt betona underrättelsetjänstens roll i den mer allmänna säkerhetspolitiska processen. Anpassningstanken av totalförsvaret medför också nya och ökade krav på underrättelsetjänsten. Utvärderingar av tidigare verksamhet har visat att underrättelsefunktionen fungerat väl och är antagligen en anledning till att utredningen finner det lämpligt att utveckla och i viss mån utöka dess roll i ett säkerhetspolitsikt sammanhang. De nya kraven på en lagreglering av underrättelseverksamhet motiveras främst med att detta skall öka förtroendet hos medborgarna för underrättelseorganen och den verksamhet de bedriver.

Vad gäller kontrollkontexten så menar jag att det i den senare utredningen finns betydligt mer synpunkter på och kommentarer kring underrättelsetjänstens arbetssätt. Såväl bearbetnings-, analys- och delgivningsfas kommenteras. När det gäller delgivning menar utredningen också att mer utförlig bakgrundsinformation om exempelvis källans art och informationens bedömda sakriktighet skulle öka underlagens användbarhet. Jag finner att UU 96 i högre grad än UU 74 kommenterar och har synpunkter på själva underrättelsearbetets utförande. Detta menar jag tyder på mindre professionalism och autonomi. Utredningen tar också upp den problematik som man ser angående underrättelsetjänstens låga anseende inom det militära systemet och hur karriärvägar måste ses över så att tjänstgöring inom den militära underrättelsetjänsten, för både civil och militära personal, görs mer attraktiv. Även mer samordnad och allmän underrättelseutbildning som flera underrättelseorgan kan dra nytta av förordas. I en jämförelse mellan utredningarna menar jag att det finns mer rekommendationer för *subjektiv kontroll* i UU 96 än i UU 74.

---

<sup>128</sup> SOU 1999:37, sid 278

<sup>129</sup> SOU 1999:37, sid 278



## 5 Slutsatser och diskussion

### ***Utifrån de två svenska statliga underrättelseutredningarna, är det huvudsakligen sociala eller funktionella fordringar som beskrivs, och i vilken utsträckning förändras detta under vald tidsperiod?***

I jämförelse mellan utredningarna menar jag att det finns ett starkt fokus på *funktionella fordringar* i båda utredningarna. I UU 74 är det kravet på en fungerande militär försvarningsfunktion som accentueras. I UU 96 har den säkerhetspolitiska situationen förändrats och nya krav ställs då på funktionen. Nu är det svenskt engagemang i internationellt säkerhetssamarbete och en uppfattning om att underrättelsetjänstens underlag bör stödja den politiska beslutsprocessen som sätter kraven. Jag menar att de funktionella fordringarna är tydliga i båda dessa fall, men att den beslutsfattande sidan i UU 74 beskriver en snävare och mer begränsad roll än UU 96. Underrättelsetjänsten ges i UU 96 ett mer omfattande uppdrag, fortfarande dock med en tonvikt på de funktionella fordringarna.

Att UU 96 finner att underrättelsetjänstens underlag kan och bör stödja beslutsfattare i den politiska beslutsprocessen i större omfattning, vilket jag väljer att tolka som fortsatt betoning på funktionella fordringar, borde rimligtvis enligt teorierna kunna innebära också en tydligare betoning på objektiv kontroll av den militära underrättelsetjänsten. Jag är dock av den uppfattningen att vi snarare finner mer rekommendationer av *subjektiv kontroll* i UU 96. Här föreslås betydligt starkare kontroll och även en ny lagreglering av funktionen. En samordnande funktion för underrättelseverksamhet inom regeringskansliet är, enligt förslaget, tänkt att bättre kunna nyttja och inrikta de olika underrättelseresurserna. Även kompetensen hos underrättelsepersonalen föreslås förändras mot mer generella och politiska snarare än specifika militära förhållanden. UU 96 föreslår vidare att utbildning bör ske i ett mer allmänt underrättelseperspektiv inkluderande olika svenska aktörer, civila som militära. UU 96 uttrycker också ett starkare fokus på samordning av exempelvis bearbetningsresurser och sammanförande av olika former av underrättelseverksamhet och visar därvidlag möjligen på ett erkännande av underrättelseprofessionen rent generellt, men inte av en specifik militär sådan.

### ***Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänstens roll visavi beslutsfattare på politisk nivå?***

UU 96 beskriver en tydligare och större roll för underrättelsetjänsten i beslutsfattande på politisk nivå jämfört med UU 74. Genom att mer konkret uttrycka en roll för underrättelsetjänsten i utformandet och genomförandet av svensk säkerhetspolitik menar jag att underrättelsetjänstens roll i viss mån har stärkts. Paradoxalt nog är beslutsfattarnas förordande av ett mer civilpolitiskt fokus på analysens fokusområde just det som riskerar att försvaga den militära underrättelsetjänsten vad gäller dess unika kompetensområde och styrka. Ett närmare avstånd mellan politiska beslutsfattare och underrättelsetjänster kan som diskuterats i

teoriavsnittet leda till minskad objektivitet i underrättelseunderlagen.

Det finns också en risk med att göra det möjligt för underrättelsepersonalen att så tydligt se möjligheterna att kunna göra karriär bland olika underrättelseorganisationer och inom det politiska systemet. Det finns en risk för att underrättelsepersonal skulle se relationen med beslutsfattarna som viktigare än produktionen av objektiva beslutsunderlag, framförallt om möjliga karriärvägar finns utanför den egna organisationen snarare än inom den. Logiken är den att om inte en beslutsfattare tydliggör sina informationsbehov för underrättelsetjänsten riskerar denne att få stå utan relevanta underlag. Om beslutsfattaren å andra sidan gör detta alltför tydligt och knyter underrättelseanalytikern alltför nära sig riskerar han att skapa en situation där underlagens objektivitet minskar. Att stärka underrättelsetjänstens roll i det politiska beslutsfattandet är därför något som bör göras med medvetenhet om hur och att detta kan påverka också underrättelsetjänstens sätt att lösa sin uppgift.

***Utifrån de två svenska statliga utredningarna, är det huvudsakligen subjektiva eller objektiva typer av kontroll som förordas, och i vilken utsträckning förändras detta?***

UU 74 ger intryck av att i större utsträckning än UU 96 förorda *objektiv kontroll*. UU 74 slår fast att den militära underrättelsetjänsten och inriktningen av dess verksamhet måste göras av det militära systemet självt. Mot bakgrund av att det då var den militära förvarningen som stod i fokus för underrättelsetjänstens arbete kan man hävda att det var detta fokus mot militära förhållanden som påverkade utredningens syn.

Jag anser också att UU 74 även utifrån andra omständigheter verkar förorda *objektiv kontroll*. Utvärdering av underrättelsetjänstens dittillsvarande verksamhet var förhållandevis positiv. Trots en rad misslyckanden och invändningar mot delar av IB:s tidigare verksamhet uttrycker UU 74 generellt sett en bild av en kompetent underrättelsetjänst. Utredningen förordar att IB skulle inordnas som del i Försvarsstaben. En annan stor förändring är förslaget om att inrätta FUN. I övrigt antyder UU 74 att verksamheten kan fortsätta såsom den dittills gjort. Utredningen understryker också mycket tydligt att inriktandet av underrättelsetjänsten och utvecklandet av kompetens och personal måste ske internt. Ett tidigare föreslaget statligt samordningsorgan avisas också i UU 74.

UU 96 för en annan linje och förordar en mer *subjektiv kontroll* av den militära underrättelsetjänsten. Här kommer åter frågan om ett samordningsorgan för olika svenska underrättelseorgan upp. I UU 96 menar man att frågan väckts av beslutsfattarsidan i Regeringskansliet. Utredningen gör bedömningen att ett samordningsorgan kan vara till gagn för den politiska beslutsprocessen och menar att det kan effektivisera såväl militär som civil underrättelsetjänst.

UU 96 tar också ett helhetsgrepp om underrättelseverksamhet, civil som militär sådan. Utredningen menar att ett närmare samarbete mellan de olika organisationerna skulle både skapa en bättre underrättelsefunktion i Sverige och öka karriärmöjligheterna för personal med underrättelsekompetens. UU 96 tar också upp att den militära underrättelsetjänsten behöver ha en högre andel civila analytiker med icke-militär kompetens inom exempelvis teknik, information, IT och internationell politik.

Utredningen identifierar också förekomsten av vad man uppfattar vara den militära underrättelsetjänstens bristande förmåga att behålla personal med civil kompetens; ett militärt hierarkiskt system och begränsade karriärvägar inom det militära systemet för civil personal. UU 96 ger generellt intryck av att vilja luckra upp eventuella skillnader mellan det civila och militära systemen. Genom att förordas ett samordningsorgan på politisk nivå och genom att både förordas lagreglering av underrättelseverksamheten och att lägga fram ett lagförslag tar utredningen ett tydligt steg från den mer objektiva kontroll som förordades i UU 74.

Detta sammantaget innebär att vi i en jämförelse mellan UU 74 och UU 96, trots fortsatt tydliga *funktionella fordringar*, ser en skiftning mot alltmer *subjektiv* snarare än *objektiv kontroll* i relationen mellan svenska beslutsfattare på politisk nivå och den militära underrättelsetjänsten

### ***Hur beskrivs i utredningarna underrättelsetjänst som profession och dess behov autonomi?***

UU 74 ger uttryck för ett tydligare erkännande av den militära underrättelsetjänsten som profession och dess yrkesmässiga särart. UU 96 erkänner snarare en allmän underrättelseprofession än en rent militär sådan. Utredningen verkar inte göra någon skillnad mellan olika typer av underrättelsearbete. Jag anser att UU 96 verka betrakta underrättelsearbetet främst ur ett analysperspektiv och att man då ser att analysarbetet är samma oavsett om föremålet för studiet är internationell politik, militära sakförhållanden, smuggling eller något annat. Jämfört med UU 74 ser vi med andra ord en minskad tendens att erkänna militär underrättelsetjänst som en profession.

UU 74 menar också att den militära underrättelsetjänsten har ett större behov av autonomi jämfört med UU 96. I UU 74 beskrivs autonomi i positiva ordalag, men lyfter också upp några områden som den avser vara problematiska. Här nämns exempelvis utmaningar rörande utbildning för underrättelsepersonal och underrättelsetjänstens relativt sett låga attraktionskraft inom det militära systemet, vilket gör att den har svårt att rekrytera och behålla kompetent militär personal. UU 74 noterar dessa, men lyfter upp dem på ett sätt att jag får intrycket av att utredningen snarare vill medvetandegöra Försvarmakten och den militära underrättelsetjänsten om problemen. Utredningen föreslår därför att Försvarmakten bör se över hur dessa problem kan åtgärdas.

UU 96 betraktar autonomi snarare som problematisk. Utredningen lyfter fram den militära hierarkin och slutenheten inom den militära underrättelsetjänsten som problem. UU 74 motiverade inrättandet av FUN främst för underrättelsepersonalens skull. I kontrast mot detta förespråkar UU 96 tydligare kontroll och styrning. Utredningen konstaterar förvånat att underrättelsetjänsten lämnats orörd under en period av annars ganska stora förändringar inom övriga Försvarsmakten. Utredningen hänvisar till underrättelsetjänstens interna förändringsarbete i kombination med Regeringskansliets löpande översyn som de viktigaste orsakerna till att underrättelsetjänsten nu fungerar väl. Mot bakgrund av diskussionen ovan om för- och nackdelar med nära resp stora avstånd mellan beslutsfattare underrättelsetjänsten blir detta konstaterande intressant. Jag menar slutligen att UU 96 beskriver en mindre grad av autonomi för den militära underrättelsetjänsten än UU 74 gör.

***Utifrån teorier om civil-militära relationer, hur kan relationen mellan den svenska militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på den politiska nivån beskrivas ha utvecklats från 70- till 90-talet?***

Denna jämförande studie av UU 74 och UU 96 ger oss en bild av en relation mellan den militära underrättelsetjänsten och beslutsfattare på politisk nivå som kännetecknas av framförallt *funktionella fordringar*. I framförallt UU 96 finns också exempel på mer sociala fordringar, men dessa förekommer i betydligt mindre omfattning än de funktionella. Jag menar också, att trots att den förändrade säkerhetspolitiska situation som uppstod på 1990-talet rimligen borde ha inneburit ett skifte från de funktionella mot de sociala fordringarna så ser vi alltså en betoning av de funktionella fordringarna.

I kontrollkontexten, dvs. huruvida utredningarna förordar subjektiv eller objektiv kontroll av den militära underrättelsetjänsten, menar jag att det finns en tydlig tendens mot ökad subjektiv kontroll. Såväl autonomi som erkännande av den militära underrättelseprofessionen minskar och kraven på lagreglering och kontroll ökar.

## **6 Slutdiskussion**

Denna studie har gjort en ansats att beskriva hur relationen mellan beslutsfattare på politisk nivå och den svenska militära underrättelsetjänsten sett ut och förändrats från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet. Jag har gjort så genom att använda mig av teorier om civil-militära relationer på två svenska statliga utredningar om underrättelsetjänsten. Genom att ställa dessa utredningar mot varandra har jag kunnat identifiera en rad förändringar som i sin tur påverkar *fordringar* och syn på *kontroll* av underrättelsetjänsten och därmed bidragit till en grundläggande beskrivning av hur svenska beslutsfattare ser på den militära underrättelsetjänstens roll i politiskt beslutsfattande och hur de menar att underrättelsetjänsten som militärt instrument skall användas. Det är min förhoppning att denna studie kan bidra till en ökad samhälls- och saklig debatt om underrättelsetjänsten i en svensk kontext.

För att vidareutveckla förståelsen för denna relation menar jag att den också borde studeras utifrån vad Egnell kallar för ett mer *direkt perspektiv*. Detta kan göras som fallstudier av exempelvis lämpliga svenska säkerhetspolitiska kriser. Hur fungerade relationen i dessa fall? Jag skulle också här vilja föreslå en studie som på olika sätt försöker analysera vilken nytta beslutsfattare på politisk nivå har och upplever sig ha av underrättelsetjänstens underlag. Ett sista förslag gäller en studie om huruvida det vore av gagn för Sverige att bygga upp ett slags underrättelsesamhälle, vad som i andra länder ibland kallas för *Intelligence Community*, med förbättrade möjligheter för samverkan och samordning. Jag menar att mot bakgrund av en mer komplicerad och omfattande säkerhetsuppfattning, med därtill ställda krav på ökad samordning av underrättelseverksamhet och myndighetssamarbete, kan man fråga sig om den befintliga svenska underrättelsestrukturen är tillfyllest eller på vilka sätt den bör utvecklas.

## 7 Litteraturförteckning

- Agrell, Wilhelm. 1998.** *Konsten att gissa rätt, underrättelsevetenskapens grunder.* Lund : Studentlitteratur AB, 1998.
- Agrell, Wilhelm. 2009.** *Underrättelseanalysens metoder och problem.* Kristianstad : Gleerups utbildning AB, 2009.
- Backman, Jarl. 2008.** *Rapporter och uppsatser.* Lund : Studentlitteratur AB, 2008.
- Bergström, Claes. 2009.** Tyskt operativt tänkande i östra Tyskland samt utvecklingen efter Tysklands återförening. *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Hnadlingar och Tidskrifter.* 2009, Vol. 6.
- Bergström, Göran och Boréus, Kristina. 2005.** *Textens mening och makt, Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys.* Lund : Studentlitteratur AB, 2005.
- Brante, Thomas. 2009.** *Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner.* Högskolan i Borås. Borås : Maria Lindh (red.), , 2009. ss. 115–135.
- Bundeswehr. 2008.** *Innere Führung - Selbstverständnis und Führungskultur der Bundeswehr (ZDv 10/1).* Bonn : Bundesministerium der Verteidigung, 2008.
- Burk, James. 2002.** Theories of Democratic Civil-Military Relations. *Armed Forces & Society.* 2002, Vol. 29, ss. 7-29.
- Egnell, Robert. 2008.** *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Support Operations.* u.o. : FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2008.
- Ekman, Stig. 2000.** *Den militära underrättelsetjänsten.* Bjärnum : Carlssons bokförlag, 2000.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud. 2004.** *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ, marknad.* Stockholm : Norstedts Juridik AB, 2004.
- Ford, Christopher.** *Relations between Intelligence Analysts and Policymakers: Lessons of Iraq.* u.o. : Hudson Institute.
- Försvarsmakten. 2006.** *Försvarsmaktens Underrättelsehandbok Förhandsutgåva, FMUndH Fu.* u.o. : Försvarsmakten, 2006.
- Försvarsmakten. 2005.** *Underrättelse- och säkerhetstjänsten 100 år.* u.o. : Försvarsmakten, 2005.
- George, Roger. 2008.** *Analyzing Intelligence, Origins, Obstacles and Innovations.* u.o. : Georgetown University Press, 2008.
- Hartman, Jan. 2004.** *Vetenskapligt tänkande, från kunskapsteori till metodteori.* Lund : Studentlitteratur AB, 2004.
- Hedlund, Erik. 2013.** Civil-Military Control over the Swedish Military Profession. An Analysis from the Perspective of Officer Rank and Officer Education. *Armed Forces and Society.* 2013, Vol. 39, ss. 135-157.
- Huntington, Samuel P. 1959.** *The Soldier and the State, The Theory and Politics of Civil-Military Relations.* Cambridge, Massachusetts : The Belknap Press of Harvard University Press, 1959.

**Janowitz, Morris. 1960.** *The professional soldier: a social and political portrait.* Glencoe : The Free Press, 1960.

**Jervis, Robert. 2010, Number 2.** Why Intelligence and Policymakers Clash. *Political Science Quarterly.* 2010, Number 2, Vol. 125.

**Lowenthal, Mark. 2009.** *Intelligence, From Secrets to Policy.* u.o. : CQ Press, 2009.

**Molander, Bengt. 2011.** *Vetenskapsfilosofi, en bok om vetenskapen och den vetenskapande människan.* Falun : bokförlaget Thales, 2011.

**Rovner, Joshua. 2011.** *Fixing the Facts - National Security and the Policy of Intelligence.* New York : Cornell University, 2011.

**Sherman, Kent. 1949.** *Strategic Intelligence for American World Policy.* u.o. : Princeton University Press, 1949.

**SOU 1976:19. 1976.** *Den militära underrättelsetjänsten, betänkande av 1974 års underrättelseutredning.* Stockholm : Försvarsdepartementet, 1976.

**SOU 1999:37. 1999.** *Betänkandet Underrättelsetjänsten - en översyn.* Stockholm : Försvarsdepartementet, 1999.