



Kommittédirektiv

Översyn av underrättelseverksamheten

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. Översynen ska göras mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och den försvars- och säkerhetspolitiska situationen, den förändrade hotbilden samt den tekniska utvecklingen. Syftet med utredningen är att säkerställa att de behov av underrättelser som regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har tillgodoses.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva den säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingens konsekvenser för svensk underrättelseverksamhet när det gäller dels förutsättningarna för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelser, dels de behov som finns hos regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet när det gäller underrättelser till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet,
- bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose, inklusive vilka som bör vara mottagare, samt vilken samordning och förmåga att sammanställa och analysera underrättelser som behövs för att tillgodose behoven,

- överväga och vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt i hur underrättelseverksamheten är organiserad,
- analysera och lämna förslag på hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten kan stärkas, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

Underrättelseverksamhet

Allmänt om underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet i ordets vidaste bemärkelse består i inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av information och bedömningar av olika aktörers avsikter och förmågor i syfte att ge underlag för en mottagares lägesbedömningar, beslutsfattande och agerande. Underrättelseverksamhet kan bedrivas med olika slags inriktning och organisatorisk anknytning.

Underrättelseverksamhet kan vara inriktad på yttre hot mot ett land och i övrigt på främmande staters och andra utländska aktörers förhållanden. I Sverige används i lagstiftningen begreppet försvarsunderrättelseverksamhet för att beteckna den del av underrättelseverksamheten som är inriktad på yttre förhållanden.

Underrättelseverksamhet kan även vara inriktad på hot mot ett lands inre säkerhet och dess väsentliga intressen, t.ex. i form av spioneri, terrorism samt subversiv och annan samhällsomstörtande verksamhet.

Underrättelseinhämtning förekommer även i andra sammanhang, t.ex. inom ramen för brottsbekämpande myndigheters verksamhet som inte avser hot mot landets säkerhet.

Underrättelseverksamhet kan bedrivas av såväl civila som militära organisationer. Det är vanligt förekommande att det i ett land finns både civila och militära underrättelseorganisationer som verkar parallellt.

Mottagare av underrättelser är framför allt statsledningen (i Sverige regeringen och Regeringskansliet) och andra statliga myndigheter.

Den svenska underrättelseverksamheten

Enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår även att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelsemyndigheterna får också samarbeta internationellt i underrättelsefrågor, enligt regeringens närmare bestämmande. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock försvarsunderrättelsemyndigheterna lämna stöd till de brottsbekämpande och brottsförebyggande myndigheternas verksamhet (4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Det är regeringen som bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inriktningen bestäms med beaktande av landets samlade behov av försvarsunderrättelser. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange närmare inriktning av verksamheten. Det är vidare regeringen som bestämmer vilka myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. För närvarande bedrivs sådan verksamhet av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (2 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet). Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs således i Sverige av en militär och tre civila myndigheter. Samtliga ligger under Försvarsdepartementets ansvarsområde.

Försvarsunderrättelseverksamheten ska fullgöras genom teknisk och personbaserad inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelserna rapporteras till regeringen och berörda myndigheter (2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelseverksamheten syftar till att förse regeringen och Regeringskansliet med underlag för bedömningar, beslut och agerande i bredare utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Det är framför allt Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet som är mottagare i detta avseende, men en allt bredare hotbild har kommit att innebära att flera departement har behov av sådant underlag.

Dessutom stöder försvarsunderrättelseverksamheten verksamhet till skydd för Sveriges säkerhet på andra områden, bl.a. den militära säkerhetstjänsten, det myndighetsövergripande cybersäkerhetsarbetet, Polismyndighetens arbete mot grov gränsöverskridande brottslighet samt Säkerhetspolisens arbete med kontraspionage och kontraterrorism.

Inom Försvarsmakten bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Inom ramen för den militära säkerhetstjänsten, vilken Försvarsmakten ansvarar för och som syftar till att skydda de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), bedrivs dessutom militär säkerhetsunderrättelsetjänst (utöver säkerhetsskydd och signalskydd). Den militära säkerhetsunderrättelsetjänsten har till uppgift att kartlägga och analysera den säkerhetshotande verksamhetens mål, medel och metoder.

Försvarsmakten bedriver även viss underrättelseverksamhet som syftar till att skapa lägesbilder och ge beslutsunderlag för militära chefer. Must bedriver t.ex. militär underrättelsetjänst till stöd för överbefälhavaren, i enlighet med dennes inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet i form av signalspaning, dvs. inhämtning av signaler i elektronisk form, utförs av signalspaningsmyndigheten, vilken är Försvarets radioanstalt. Av 1 § andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) följer att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i lagen särskilt uppräknade, företeelser. Det rör sig bl.a. om yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen och om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i. Signalspaning får även bedrivas för Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten. Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får enligt 4 § signalspaningslagen endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Regeringen anger inriktningen av den signalspaning som

sker för Försvarets radioanstalts internationella samarbete i underrättelsefrågor och för utvecklingsverksamheten. För signalspaning krävs tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen. Försvarets radioanstalt rapporterar underrättelser till berörda myndigheter. Det pågår för närvarande en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:121 och dir. 2023:29).

Underrättelseverksamhet bedrivs även av Säkerhetspolisen. Av 1 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen framgår att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst bedriver underrättelse- och säkerhetstjänstarbete. En stor del av arbetet är säkerhetsunderrättelseverksamheten som bedrivs inom verksamhetsområdena kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd.

Kärnan i säkerhetstjänstens verksamhet är att skydda Sveriges säkerhet och det svenska statsskicket. I begreppet Sveriges säkerhet ligger både den inre säkerheten för statsskicket bevarande och den yttre säkerheten för det nationella oberoendet. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på att upptäcka och förhindra olika säkerhetshot, t.ex. genom att se till att attentatsplaner inte kan sättas i verket. Dessa säkerhetshot innefattar ofta även någon form av brottslig verksamhet och ibland inleds därmed förundersökningar för att utreda brott parallellt med säkerhetsunderrättelseverksamheten. Den brottsutredande verksamheten utgör dock endast en liten del av Säkerhetspolisens samlade verksamhet.

Resultatet av Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet används primärt inom den egna organisationen för att reducera säkerhetshoten och i förekommande fall i samverkan med de svenska försvarsunderrättelsemyndigheterna. Underrättelser delges även regeringen och Regeringskansliet (se 8 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen samverkar även med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster (16 § i instruktionen för Säkerhetspolisen).

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget har samtliga myndigheter med ansvar för underrättelseverksamheten fått utökade resurser de senaste åren. Samarbetet mellan underrättelsemyndigheterna – och då framför allt mellan Must, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen – har vidare utvecklats mycket. Idag finns välfungerande strukturer för samarbeten både

på strategisk nivå och på operativ och taktisk nivå inom ramen för den verksamhet som bedrivs. Samarbetet är nödvändigt för att skapa helhetsbilder om bl.a. hotutvecklingen och hur den påverkar Sveriges säkerhet. Därutöver finns det sedan länge etablerade samarbetet mellan myndigheterna inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT).

Det ska i sammanhanget framhållas att även Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter, t.ex. Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, bedriver underrättelseverksamhet, men den verksamheten avser annan brottslighet än den som omfattas av Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Dessa myndigheters underrättelseverksamhet omfattas inte av den aktuella översynen.

Varför behövs det en utredning?

Sverige, liksom andra länder, har behov av en väl fungerande och effektiv underrättelseverksamhet som säkerställer regeringens och andra statliga myndigheters behov av underrättelser till stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken samt i övrigt för kartläggning av hot mot landets säkerhet. Detta fordrar en underrättelseverksamhet som är anpassad efter det rådande omvärldsläget och den tekniska utvecklingen. För att trygga det kontinuerliga behovet av underrättelser är det även viktigt att säkerställa att underrättelseverksamheten är inrättad på ett sätt som är långsiktigt ändamålsenligt.

Någon allmän översyn av försvarsunderrättelseverksamheten har inte gjorts sedan slutet av 1990-talet (se SOU 1999:37 och prop. 1999/2000:25). De större förändringar som skett sedan dess har varit inriktade på särskilda aspekter av försvarsunderrättelseverksamheten (se bl.a. SOU 2003:32, SOU 2003:34, Ds 2005:30 och prop. 2006/07:63), särskilt signalspaningsverksamheten (se t.ex. Ds 2005:50, prop. 2006/07:46, Ds 2009:1, prop. 2008/09:201, SOU 2020:68 och prop. 2020/21:224). Sedan den senaste allmänna översynen har det skett stora förändringar i omvärlden, i den försvars- och säkerhetspolitiska situationen och i den tekniska utvecklingen.

Det finns mot denna bakgrund anledning att göra en översyn av underrättelseverksamheten till stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet.

Det övergripande syftet med utredningen är att bidra till att säkerställa att regeringen och andra statliga myndigheter samt andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har tillräckligt tidig tillgång till relevanta uppgifter av betydelse för lägesbedömningar, beslutsfattande och agerande när det gäller yttre hot mot Sverige och i övrigt utländska förhållanden samt andra allvarliga hot mot landet.

Uppdraget att göra en översyn av underrättelseverksamheten

Omvärldsutvecklingens och den förändrade hotbildens konsekvenser för underrättelseverksamhetens förutsättningar och behoven av underrättelser

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har i ökande grad försämrats över tid och är idag det allvarligaste sedan andra världskriget. Från att fokus under lång tid legat på andra hot än militära, befinner sig Sverige i ett läge där ett väpnat angrepp inte kan uteslutas (se t.ex. prop. 2020/21:30 och Ds 2023:19). Detta ställer större krav på underrättelser till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det innefattar underrättelser inriktade på främmande länders militära förmågor och handlingsalternativ, samt underrättelser om antagonistiska aktörers politiska överväganden, i syfte att ge underlag för beslut om åtgärder för att stärka den svenska försvarsberedskapen och att förvarna om ett väpnat angrepp.

Hotbilden är samtidigt både bredare och mer komplex än tidigare. Resursstarka antagonistiska stater kan tillgripa en kombination av militära och icke-militära maktmedel och utnyttja hela bredden av sina samhällsresurser för att uppnå sina mål. Hot som inte är av sådan art att de i sig utgör väpnade angrepp, t.ex. användning av icke-militära maktmedel såsom olika former av hybridaktiviteter, blir alltmer vanligt förekommande inslag i antagonistiska staters agerande och kan i allt högre grad ske oberoende av avstånd. Påverkansoperationer, utnyttjande av asymmetriska ekonomiska beroenden och cyberangrepp förekommer även i fredstid. Otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige och svenska intressen hotar att påverka myndigheters beslutsprocesser och försämma motståndskraften hos befolkningen. Informationstekniken innebär stora fördelar, men samhällets beroende av sådan teknik medför också ytterligare sårbarheter. Cyberangrepp riktade mot kritisk infrastruktur och andra väsentliga samhällsintressen kan ge skadliga effekter i paritet med militära attacker. Dessa typer av angrepp utförs ofta på ett sätt som gör det svårt att avgöra vem som är aktören. Underrättelseverksamheten har bland annat en viktig uppgift i att

tillhandahålla underlag för bedömningar av om det överhuvudtaget rör sig om ett angrepp, vem som i så fall står bakom och för beslut om åtgärder för att motverka ett angrepp.

Samtidigt som de militära hoten och hot från antagonistiska stater återkommit finns ett brett spektrum av yttre aktörsdrivna hot mot Sveriges säkerhet i form av bl.a. internationell terrorism och våldsbejakande extremism samt spridning av massförstörelsevapen. Redan befintliga hot i form av olovlig underrättelseverksamhet riktad mot Sverige, säkerhetsshotande anskaffning av svensk avancerad teknologi och kritisk infrastruktur, inhemsk terrorism och samhällsomstörtande verksamhet kvarstår.

Givet omvärldsutvecklingen, den tekniska utvecklingen och hotens gränsöverskridande karaktär är skiljelinjen mellan inre och yttre säkerhet och mellan statliga och privata aktörer inte alltid helt klar, vilket understryker vikten av underrättelseorganens förmåga att lämna en samlad bild och behovet av samverkan mellan olika underrättelsemyndigheter. Vissa mottagare, framför allt regeringen, har vidare behov av att ta del av den samlade hotbilden mot Sverige, vilket förutsätter att underrättelser från olika underrättelsemyndigheter kan samordnas och sammanställas på ett för mottagarna ändamålsenligt sätt.

Till detta kommer att det i vissa fall kan finnas behov för underrättelsemyndigheter vars verksamhet primärt avser utrikes förhållanden att inkludera företeelser inom landet, t.ex. då en säkerhetsshotande organisation som har sitt ursprung utom landet verkar genom representanter inom landet. På motsvarande sätt har myndigheter med primärt ansvar för inrikes förhållanden ett behov av underlag för att kunna sätta in nationella företeelser i en internationell kontext.

Det finns samtidigt starka skäl för den grundläggande uppdelningen mellan försvarsunderrättelsemyndigheter vars verksamhet är inriktad på utländska förhållanden och de som har att hantera landets inre säkerhet, vilket bl.a. har att göra med att det ställs olika krav på rättslig reglering för utrikes respektive inrikes verksamhet (jfr SOU 1999:37 avsnitt 5 och 12 samt prop. 1999/2000:25 s. 17). Det finns även starka skäl att värna principen om att det inom den del av försvarsunderrättelseverksamheten som avser yttre hot mot Sverige och i övrigt utländska förhållanden inte får vidtas åtgärder som

syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för brottsbekämpande och brottsförebyggande myndigheters verksamhet (jfr 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och prop. 2006/07:63 s. 40).

En allt bredare hotbild innebär även att fler departement inom Regeringskansliet och fler statliga myndigheter liksom andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet kan ha behov av underrättelser. Återuppbyggnaden av det civila försvaret är vidare en omständighet, som för med sig ett utökat behov av underrättelser till fler mottagare.

Sammanfattningsvis har den samlade hotbilden blivit bredare och mer komplex och behoven av en effektiv underrättelseverksamhet i syfte att värna Sveriges säkerhet har ökat i takt med detta.

Utredaren ska därför

- beskriva den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingens konsekvenser för svensk underrättelseverksamhet när det gäller förutsättningarna för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelser,
- bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose, inklusive vilka som bör vara mottagare,
- bedöma behoven av samarbete mellan underrättelsemyndigheter och samordning av underrättelseverksamheten samt behovet av förmåga att sammanställa och analysera underrättelser från olika underrättelsemyndigheter i syfte att tillgodose mottagarnas, och i synnerhet regeringens, behov av underrättelser.

Den tekniska utvecklingens konsekvenser för underrättelseverksamheten

Sedan den senaste allmänna översynen av underrättelseverksamheten har det skett en omfattande teknisk utveckling. I takt med att det moderna informationssamhället fortsätter att utvecklas och alltmer förlitar sig på tekniska framsteg, blir också den miljö som underrättelseverksamheterna verkar i alltmer teknikberoende. Detta innebär nya och ökade krav på underrättelsemyndigheterna och erbjuder samtidigt ytterligare möjligheter att bedriva underrättelsearbete.

Tillgången till mycket stora mängder information, inklusive information från öppna källor, utgör i sig en utmaning. Användning av artificiell intelligens och system med maskininlärning har potential att öka förutsättningarna för

underrättelseverksamheterna att inhämta, bearbeta och analysera information. Även inom det privata näringslivet finns resurser och förmågor som kan vara till nytta inom underrättelseverksamheten. Utvecklingen av allt starkare förmåga till kryptering tillgänglig för både privata och statliga aktörer utgör såväl en möjlighet för starkare skydd som en utmaning för underrättelsemyndigheter. Cyberrymden har öppnats upp som en ny och alltmer komplex säkerhetspolitisk arena. Statliga och andra resursstarka aktörer, inklusive antagonistiska sådana, utvecklar sin förmåga till försvar i cyberrymden men även sin kapacitet för underrättelseinhämtning och direkt påverkan av objekt.

Rymden får allt större säkerhetspolitisk betydelse. Den får också allt större betydelse ur ett underrättelseperspektiv. Informationssamhällets utveckling möjliggörs genom ökande statlig och kommersiell etablering i rymden, vilket skapar nya möjligheter och sårbarheter för underrättelseverksamhet. Utöver att utgöra en miljö för underrättelseinhämtning genom t.ex. foto-, radar- och signalspaning får rymden en allt större betydelse ur ett militärt perspektiv.

Sammanfattningsvis påverkar den tekniska utvecklingen var underrättelsemyndigheterna bör verka och hur underrättelsearbete kan bedrivas.

Utredaren ska därför

- beskriva den tekniska utvecklingens konsekvenser för underrättelseverksamhetens förutsättningar att inhämta, bearbeta, analysera och delge underrättelser.

Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet när det gäller underrättelseverksamhet på det säkerhetspolitiska området är av stor betydelse. I dagens föränderliga och svårbedömda säkerhetspolitiska situation kan inget land inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag helt på egen hand. Det gäller i synnerhet ett litet land som Sverige. Sverige har redan idag ett betydande underrättelsesamarbete med andra länder. Det förekommer även ett underrättelsesamarbete inom EU.

Sverige ansökte den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Som medlem i Nato kommer Sverige att delta i Natos gemensamma försvarsplanering och

beslutsfattande. Inom Nato bedrivs samarbete i underrättelsefrågor i syfte att skapa en gemensam lägesbild av omvärlden och förvarning om förändringar i denna. Detta förutsätter att svensk underrättelseverksamhet bidrar till samarbetet, och ställer därmed ytterligare krav på den svenska underrättelseverksamheten.

Utredaren ska därför

- beskriva vilka konsekvenser ett svensk Natomedlemskap får för underrättelseverksamheten.

Nödvändiga förändringar av underrättelseverksamheten

Med utgångspunkt i slutsatserna om förutsättningarna för underrättelsemyndigheternas verksamhet och de behov av underrättelser som finns hos regeringen och statliga myndigheter samt andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet, kan det finnas anledning att vidta åtgärder för att säkerställa att behoven av underrättelser uppfylls. Dessa åtgärder bör utformas på ett sätt som säkerställer ett effektivt och sammanhållet underrättelsesystem. Underrättelseverksamhetens förutsättningar att inhämta, bearbeta, analysera och delge underrättelser kan behöva stärkas. Nödvändiga förändringar kan innefatta processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt hur underrättelseverksamheten är organiserad. Om det vid överväganden kring underrättelseverksamhetens organisering identifieras förändringsbehov som bedöms kunna få konsekvenser för ansvarsfördelningen i förhållande till myndigheter som inte direkt omfattas av utredningens översyn eller andra myndigheter utanför underrättelsesfären, bör vid behov en närmare analys av förutsättningarna för sådana förändringar ske i särskild ordning. Det kan även vara aktuellt att se över hur insyn och kontroll av underrättelseverksamheten säkerställs samt hur verksamhetens resultat kan utvärderas i syfte att tillförsäkra att den bedrivs på ett sätt som motsvarar behoven och utvecklas i takt med förändrade förutsättningar. I översynen bör även ingå jämförelse med hur underrättelseverksamheten är organiserad och bedrivs i andra jämförbara länder.

Det kan, med anledning av förslagen, finnas skäl att vidta förändringar i den nuvarande författningsregleringen av underrättelseverksamheten. I syfte att säkerställa att den flexibilitet i arbetssätt och inriktning som krävs för att tillvarata Sveriges säkerhet bibehålls är det dock viktigt att

underrättelseverksamheten inte författningsregleras i större utsträckning än vad som krävs enligt regeringsformen eller i övrigt befinns påkallat (jfr prop. 1999/2000:25 och SOU 1999:37 avsnitt 5 och 12).

För den del av försvarsunderrättelseverksamheten som består av signalspaning gäller en förhållandevis detaljerad reglering. Detta sammanhänger med att signalspaning är en inhämtningsmetod som kräver särskild lagreglering, bl.a. i syfte att skydda den enskildes personuppgifter och i övrigt personliga integritet. Det ska i detta sammanhang framhållas att Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber) i dom den 25 maj 2021 i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) funnit att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), men att det finns brister i vissa avseenden, bl.a. när det gäller skydd för hanteringen av personuppgifter som överförs till en mottagare utomlands. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av signalspaningslagstiftningen och i en delredovisning analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att ta omhand de brister som domstolen funnit (dir. 2022:120 och dir. 2023:29). Den 4 september 2023 delredovisade utredaren bl.a. sina förslag om hur de brister som Europadomstolen funnit bör tas om hand (SOU 2023:51). Utredningsuppdraget ska slutredovisas den 1 september 2024.

Mot bakgrund av detta, och av vikten att inte införa lagreglering som hämmar förutsättningarna för underrättelseverksamheten, finns det anledning att så långt möjligt bibehålla dagens reglering, inklusive fördelning mellan lag och förordning. Vid utformningen av förslagen ska det säkerställas att dessa är förenliga med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, inklusive Europakonventionen.

Tillgången till kvalificerad personal inom ett stort antal olika kompetensområden är av avgörande betydelse för underrättelseverksamhetens effektivitet. Underrättelseverksamheten ställer därutöver särskilda krav på de anställda. Mot denna bakgrund finns det särskild anledning att se över hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten, såväl när det gäller rekryteringar som bibehållandet av personal, samt vidareutbildningen av den egna personalen kan säkerställas.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur underrättelseverksamheten är organiserad i andra jämförbara länder,
- överväga och vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt i hur underrättelseverksamheten är organiserad,
- överväga och vid behov föreslå förändringar i hur insyn och kontroll av underrättelseverksamheten säkerställs,
- överväga och vid behov lämna förslag på hur underrättelseverksamhetens resultat kan utvärderas i syfte att tillförsäkra att den bedrivs på ett sätt som motsvarar behoven och utvecklas i takt med förändrade förutsättningar, inklusive förhållandet mellan nytta och kostnad,
- analysera och lämna förslag på hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten, såväl när det gäller rekryteringar som bibehållandet av personal samt vidareutbildningen av den egna personalen, kan stärkas, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag varvid det vid utformningen av dessa ska säkerställas att de är förenliga med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, inklusive Europakonventionen.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska därutöver redogöra för offentligfinansiella och andra konsekvenser av sina förslag. Organisatoriska konsekvenser ska särskilt belysas. Utredaren ska i detta avseende identifiera behov av vidare utredning i den mån förslagen på organisatoriska förändringar får konsekvenser för andra myndigheter än de som är direkt föremål för utredningens översyn. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå finansiering. Konsekvensutredningen ska påbörjas i ett tidigt skede av utredningen och utföras parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt ta de internationella kontakter som behövs för att kunna göra relevanta internationella jämförelser.

Under uppdragets genomförande ska utredaren i lämplig omfattning inhämta uppgifter från och ha en dialog med berörda myndigheter, däribland Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Säkerhetspolisen.

Utredaren ska löpande hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningen om en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Fö 2022:02, dir. 2022:121 och dir. 2023:29) samt i utredningen av Säkerhetspolisens informationshantering (dir. 2023:64).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

(Försvarsdepartementet)