

# Demokratin eller säkerhetens väktare?

Hemliga tjänsters anpassning till en modern värld

Isabelle Ekvall  
Johan Andersson



# Abstract

Sedan kalla krigets slut har underrättelseorganisationerna genomgått en långdragen process för att anpassa sig till nya hot så väl som ökade krav på demokratisk insyn och kontroll av verksamheten. Vi har undersökt hur denna process har sett ut, vilka aktörer som varit drivande och vad som gör att underrättelseorganisationerna är så svåra att reformera.

Våra slutsatser indikerar att det helt klart har skett många lyckade reformer som haft inverkan på organisationernas arbetsmetoder och att fokus har legat på att dels målstyra verksamheten för att bättre svara mot de frågeställningar som är relevanta för utrikesdepartementet och andra delar av regeringskansliet.

En annan stor del av reformarbetet har rört att säkra medborgarnas integritet, och mindre vikt har lagts vid andra demokratiska aspekter som att faktiskt skapa insyn och att se till att politiken och förvaltningen hålls separata. Tvärtom indikerar undersökningen att det föreligger en större risk för en politiserad verksamhet med tanke på de nya styrningsformerna.

*Nyckelord:* demokrativärden, demokrati, legitimitet, effektivitet, MUST, FRA, SÄPO, Försvarsunderrättelseverksamhet, Integritet, ansvarsutkrävande, kontroll, svensk förvaltning, en anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, säkerhetstjänstkommissionen, politisering, sekretess

*Antal*

*ord:*

# Innehållsförteckning

1	Inledning .....	1
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Syfte och problemformulering.....	1
1.3	Vad är underrättelseverksamhet? .....	2
1.4	Vad är en underrättelseorganisation? .....	3
1.5	Material och avgränsningar .....	4
2	Demokratin och dess väktare .....	5
2.1	Värden i hemliga organisationer.....	5
2.2	Oönskad påverkan – Den politiserade verksamheten.....	6
2.3	Att tala är silver, att tiga är guld .....	7
2.4	Demokratis rätt till självförsvar .....	8
3	Metod .....	10
3.1	En kvalitativ textanalys i en fallstudie.....	10
4	En anpassad underrättelseverksamhet.....	12
4.1	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten .....	12
4.2	Säkerhetspolisen .....	13
4.3	Försvarets radioanstalt .....	13
4.4	Extern insyn .....	14
5	Anpassningen av underrättelseverksamheten .....	17
5.1	Vad har hänt? .....	17
5.2	Kontrollverksamhet, politisk styrning och offentligt etos .....	18
5.3	Offentligt etos hos tjänstemännen på underrättelse- och säkerhetsorganisationerna	20
5.4	Om Politisering.....	21
6	Slutsatser.....	25
7	Referenser .....	27

# Förkortningar

CIA	Central Intelligence Agency
EU	Europeiska Unionen
FM	Försvarsmakten
FMV	Försvarets Materialverk
FN	Förenta Nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut (tidigare FOA)
FRA	Försvarets Radioanstalt
HKV	Högkvarteret
HUMINT	Human Intelligence
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KOS	Kommunikationsspaning
KSI	Kontoret för särskild inhämtning
KU	Konstitutionsutskottet
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
RN	Registernämnden
SIGINT	Signal Intelligence
SIN	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
SIUN	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (tidigare FUN)
SOU	Statens offentliga utredningar
SÄPO	Säkerhetspolisen
TECHINT	Technical Intelligence
TES	Teknisk signalspaning
UNDOM	Underrättelsedomstolen
WMD	Weapons of Mass Destruction
ÖB	Överbefälhavaren

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Att underrättelse- och säkerhetsverksamhet kräver insyn och kontroll är få oense om, dock finner sig även demokratiska stater i ett dilemma när det kommer till denna hemliga del av förvaltningen. Gustavsson (2002:102) skriver att problematiken består i att vissa principer om öppenhet inte kan tillämpas eftersom detta skulle motverka de syften som verksamheten har. Till viss del kan en begränsning av demokratis räckvidd vara möjlig att rättfärdiga, eftersom syftet är att just skydda demokratin, och att organisationernas förmåga att handla effektivt och i hemlighet är avgörande för rikets säkerhet. Å andra sidan är det just av denna anledning helt avgörande att någon form av kontroll förekommer för att dels se till att verksamheten sker i linje med de lagar och förordningar som är tillämpliga, samt att de uppdrag som utförs ligger inom det mandat som är givet av regeringen.

Om vi blickar bakåt i den svenska underrättelseverksamhetens historia så är det en ganska dyster bild som uppmanar sig. Thede Palm<sup>1</sup> skriver helt klart oroväckande i sina memoarer att han aldrig skulle ha kunnat drömma om att be om lov att utföra sina åtaganden, eftersom ”Det skulle ju ha inneburit att jag lagt över ansvaret för vårt handlande på regeringen, och det kom aldrig i fråga” (Palm 1999:96) och att mandat aldrig gavs, det togs. Det är en till synes stolt Palm som skryter med att inte ha besvärat statsministern nämnvärt under sina 19 år som chef på T-kontoret. Å andra sidan säger han att Erlander ”väl visste vem jag var och kanske också vad jag gjorde”<sup>2</sup> (Palm 1999:97).

## 1.2 Syfte och problemformulering

Underrättelse- och säkerhetsorganisationer är en del av den offentliga förvaltningen, och kan således sägas beröra en rad frågeställningar som rör problematiken om vad som bör vara föremål för politisk styrning och demokratisk insyn. För att svara på vår frågeställning kommer vi att försöka se det generella i

---

<sup>1</sup> Palm var chef på T-kontoret i Stockholm, vilket var en föregångare till dagens underrättelseorganisationer inriktad på utrikes inhämtning. T-kontoret kom senare att slås samman med Grupp B, och blev då IB under ledning av Birger Elmér (se fotnot 6, Agrell 1998:166).

<sup>2</sup> Gustavsson (2002:102) nämner också att de två var gamla vänner sedan de båda bedrev studier vid Lunds Universitet.

denna problematik. Förvaltningen har en viktig roll i demokratiska länder och det är genom den som beslut fattade av de folkvalda politikerna bereds och implementeras i verkligheten. Det är således av högsta vikt att förvaltningen verkligen följer de riktlinjer och beslut som politikerna har fattat för att den offentliga makten verkligen ska utgå från folket (Lundquist 1998:24–26).

Internationellt har underrättelse- och säkerhetstjänster länge varit något av en icke-fråga för politiken, eftersom parlamentariker antingen inte velat eller kunnat blanda sig i verksamheten. Born och Johnson menar att i en demokrati så kan det inte finnas delar av förvaltningen som är *no-go zones* för politikerna, eftersom de ytterst är ansvariga inför medborgarna (2005:226). Detta skiljer sig dock något över världen, eftersom olika konstitutionella förutsättningar ger olika svar på frågan om vem som är ansvarig.

Vi kommer också att kontrastera detta med att se till det situationsspecifika i underrättelsetjänsters roll i ett demokratiskt samhälle. I vår historiska och empiriska analys undersöker vi om och i så fall på vilket sätt organisationernas relativt sena uppkomst, dess specifika organisationsstruktur och kultur har påverkat dessa universella problem.

Således menar vi alltså att studien delvis är intressant därför att den kumulativt bygger på studier som gjorts tidigare, både om allmänna förhållanden inom förvaltningen, och därför att ämnet också är högaktuellt med tanke på senare års offentliga debatter. Vi vill mena att det finns både en inomvetenskaplig och en samhällelig relevans för att undersöka närmare vilka demokrativärden som är förenliga med hemlig verksamhet.

### 1.2.1 Frågeställning

Ökade krav på demokratisering, nya hot att bekämpa, och medföljande nya metoder har medfört att underrättelseorganisationer har kommit att utsättas för utredningar och förslag på reformer, i syfte att öka rättssäkerheten, skapa demokratiskt inflytande och ansvarsutkrävande.

*På vilket sätt har krav på ökat demokratiskt inflytande och kontroll kommit att förändra svensk underrättelse- och säkerhetsverksamhet?*

## 1.3 Vad är underrättelseverksamhet?

Underrättelseverksamhet har bedrivits sedan urminnes tider och handlar i grund och botten om inhämtning av information; vare sig den består i var de bästa jaktmarkerna finnes eller hur många kärnstridspetsar en fiende besitter (HKV/MUST 2005:7). De senaste århundradena har begreppet kommit att kopplas ihop med militära förhållanden där det i både freds- och krigstid är av

högsta vikt att veta sina eventuella motståndares och allierades styrkor respektive svagheter för att kunna freda sig i händelse av konflikter. Dessa styrkor och svagheter är dock inte begränsade endast till militära faktorer utan behandlar, såsom Clausewitz myntade det, fiendens *tyngdpunkt* där alla eventuellt viktiga egenskaper kan inkluderas. Detta inbegriper handel såväl som politiska och sociala förhållanden och idag är underrättelseverksamhet till stor del inriktad på just det civila samhällets behov (SOU 1999:37:64–66; Johansson 2005:31).

Underrättelseorganisationerna har alltid arbetat i det dolda och populärkulturens berättelser om hemliga uppdrag utförda av djärva agenter med extraordinära befogenheter har bidragit till att organisationernas verksamhet har höljts i en dimma av hemlighetsmakeri (Agrell 1998:39f). Detta är dock inte alltid fallet och organisationerna lider i mångt och mycket av samma problem som resten av den statliga förvaltningen.

Den moderna underrättelseverksamheten är en relativt ny företeelse inom den statliga förvaltningen och dess uppkomst brukar härledas till det andra världskriget då ett skifte i verksamhetens arbetsmetoder skedde; innan hade verksamheten till största del bestått av inhämtning, sortering och delgivning av information. Under krigets gång ställdes dock ökade krav på mer framåtblickande prognoser och metoderna mynnade ut i det som idag betecknas som underrättelsecykeln (Agrell 2009:47, 49; Agrell 1998:52–54). Den här cykeln kan delas in i fem steg; bestämning av behov, inhämtning, bearbetning, analys och slutligen produktion av en underrättelse. I det sista steget bestäms det om underrättelsen motsvarar det ursprungliga behovet och kan delges upp till beställaren, om inte påbörjas cykeln ånyo (Agrell 1998:25f).

## 1.4 Vad är en underrättelseorganisation?

Varje organisation utgörs av individer som agerar utifrån olika organisationsregler. De här reglerna eller styrningen som sker från ovan eller utifrån får inte alltid avsedd effekt och kan inte till fullo bestämma hur individerna i en organisation agerar. Reglerna följs i varierande grad och bredvid de formella reglerna kan informella rutiner och procedurer uppkomma som kompletterar eller ersätter de formella reglerna (Lundquist 2011:28f, 31). De här informella reglerna och rutinerna har traditionellt varit framstående i olika underrättelseorganisationer vilket kan härledas till en speciell organisationskultur. En organisation kan sägas vara definierad av de omständigheter som rådde under dess skapande (North 1990:5). För underrättelseorganisationernas del skedde detta under ett för oss idag ovanligt tillstånd, nämligen det totala kriget, vilket ledde till att organisationerna blev helt olika andra delar av den offentliga förvaltningen. Verksamheten föll naturligt inom militärens område där tidigare erfarenheter fanns och fick således en militär prägel som till exempel kännetecknas av en klar hierarkisk struktur och stark kåranda (Agrell 1998:49, 63).



Hammond (2007:403) visar också hur organisatoriska förändringar sällan gynnar underrättelseorganisationer. I USA har de förslag till omstruktureringar som tillkommit genom olika utredningar avvisats, då den nya föreslagna strukturen verkade ha lika många nackdelar som den som skulle ersättas. Det är faktorer som dessa har bidragit till att dagens organisationer fortfarande anses vara trögörliga militärbyråkratiska kolosser vilka lever kvar i det förgångna.

## 1.5 Material och avgränsningar

Vi skulle vilja avsluta inledningen med att säga några ord om åtskillnaden, eller snarare sammanblandningen av begreppen när det kommer till underrättelse och säkerhetstjänster. I båda fallen rör det sig om omvärldsbevakning och omvärldsanalys. För en stat kan det röra sig om både yttre och inre hot som behöver kartläggas. Då skiljer man mellan underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Det är mycket vanligt att dessa samverkar, eller till och med faller inom samma organisation. Tidigare använde man sig av benämningen hemliga tjänster för bägge kategorier, då baserat på de gemensamma metoderna och sekretessbeläggningen (Agrell 1998:22). Vi kommer i vår studie att studera både underrättelse och säkerhetstjänsterna i Sverige, eftersom det är svårt att separera dessa. Vi försöker så långt som det är möjligt att skilja på det militära (Must) och det polisiära (Säpo), men som vi kommer visa är även en sådan åtskillnad problematisk att göra med en ökad civil prägel på Must exempelvis (Agrell 2009:46–49).

Den historiska genomgången som vi gör tar sin utgångspunkt i de moderna underrättelse- och säkerhetsorganisationerna som bildades vid andra världskriget. Vår analys berör dock senare års utveckling, med särskilt fokus på 1990 och 2000-talet. Snarare än att försöka sätta några mer specifika tidsangivelser har vi försökt fånga upp intressanta skeenden som vi har sett. Vi menar dock att det är nödvändigt med vissa historiska jämförelser för att täcka upp för det svårtillgängliga materialet i modern tid.

Vårt material har till största del bestått i litteratur på det statsvetenskapliga och underrättelseanalytiska området, offentliga utredningar, propositioner och departementskrivelser, uttalanden och intervjuer med nyckelpersoner inom underrättelseverksamheten och dess kontrollorgan. Vi har fäst stor vikt vid Säkerhetstjänstkommissionens rapport från 2002, som föregicks av en rad forskarrapporter, varav en från Jakob Gustavsson (2002:95) som har varit en ledstjärna i vårt arbete.

## 2 Demokratin och dess väktare

### 2.1 Värden i hemliga organisationer

Lundquist menar att vårt offentliga etos, alltså de värden som delas (eller åtminstone bör delas) av alla i en demokrati kan delas in i två kategorier, ekonomi- respektive demokrativärden (Lundquist 1998:62). Enligt en amerikansk modell med liknande innehåll diskuteras istället ett byråkratiskt etos och ett demokratiskt etos. När det kommer till det byråkratiska etoset har man haft en strävan efter att inkorporera förvaltningstekniker i policyanalyser för att skapa en mer effektiv byråkrati (Lundquist 1998:62).

Begreppet demokrati kan ha många teoretiska betydelser. Flera olika värden (som ibland behöver ställas mot varandra) kan inbegripas i begreppet. Inom den statsvetenskapliga diskussionen om demokrativärden används ofta begreppen substans- respektive processvärden (Badersten 2006:28; Lundquist 1998:64–65). Substansvärden är de värden så som exempelvis frihet, solidaritet och öppenhet som vi vill ska prägla vår demokrati. Värdena kan kännetecknas av att de förutom att vara vaga också har en bred teoretisk omfattning (Badersten 2006:85; Lundquist 1998:65). De är alltså svåra att operationalisera, och kräver att en avsmalning görs för att kunna användas i en analys. De är värden som har ett värde i sig, eftersom de är en grund för ett demokratiskt samhälle.

Processvärden däremot, har inte nödvändigtvis något värde i sig, utan kan ha enbart ett instrumentellt värde. Ett exempel på ett processvärde är deliberation, som är en förutsättning för att olika röster ska kunna göra sig hörda, och för att informerade beslut ska kunna fattas. Deliberation har alltså ett instrumentellt värde i en demokrati. Dock finns det goda skäl att ibland också se processvärdena som egenvärden, eftersom deliberation, för att använda samma exempel, skulle kunna ses som ett självändamål. Således är det ibland svårt att dra en faktisk gräns mellan demokratins process- och substansvärden (Badersten 2006:28). Lundquist påpekar också att det gemensamma goda, alltså processen skall ses just som en process som ständigt kan omvärderas och vars användbarhet måste ses på lång sikt (1998:66).

Lundquist hävdar också att vi går mot ett samhälle där det goda alltmer grundas i en moralfilosofi baserad på ett individualistiskt rättighetstänkande. Integritet och autonomi kommer då att vara i större grad vägledande än i ett samhälle byggt på en gemenskapsmodell, där värden som solidaritet och omsorg istället sätts i fokus. Men, menar Lundquist, det finns egentligen ingen anledning att välja det ena före det andra, istället borde båda skolornas fördelar tas i aktning och de disfavourer som bägge sidor erbjuder borde försöka undvikas (Lundquist 1998:68–69).

Bland de värden som kan sägas stå i motsats till varandra och därmed bilda ett normativt dilemma kan nämnas den diskussion om hur värden ska rangordnas när värdet av rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten ställs mot värdet av att skydda demokratin mot exempelvis terrorism (Badersten 2006:29). Den uppmärksammade signalspaningslagen, vars uppföljning är ett av de dokument som vi har tagit del av, har behandlat precis den frågan.

Lundquist är tydlig i frågan om tjänstemännens roll som demokratins väktare. Han menar att de besitter en kompetens i och med sina dubbla roller som både ämbetsman och medborgare. Kombinationen av dessa roller utgörs av att ämbetsmannen har både en särskild kompetens och därmed ansvar i sin tjänarroll, samtidigt som han har sina rättigheter och skyldigheter som medborgare och därmed en väktarroll (Lundquist 1998:70–73) ”[S]om ämbetsmän är vi mer än tekniska experter. Vi handlar också med värden” menar Goodsell (1989 citerad i Lundquist 1998:51). Lundquist menar att när vi rör oss på en hög abstraktionsnivå är värdena ungefär de samma i alla liberala demokratier. Det främsta argumentet för att ämbetsmännen bör inneha rollen som demokratins väktare är att de besitter en särskild position genom den kontinuitet som finns i arbetet och den insikt som de på grund av sin profession besitter (Lundquist 1998:72). I SOU 1997:57 som framlades av förvaltningspolitiska kommissionen uttalades följande angående den offentliga tjänsten: ”Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Allmänintresset skall vara styrande” (SOU 1997:57:18).

## 2.2 Önskad påverkan – Den politiserade verksamheten

Bar-Joseph pekar på politisering inom underrättelse- och säkerhetstjänster som ett universellt problem, men menar samtidigt att det är naturligt förekommande inom diktaturer, där det är självklart att all förvaltning är politiskt påverkad i alla led av arbetet. Han är också tydlig på punkten att top-down politisering inte nödvändigtvis behöver ske genom påverkan av ansvariga politiker. Det kan också röra sig om andra aktörer med en politisk agenda, såsom militär personal, diplomater eller andra konsumenter av underrättelsematerial. Det finns också ett tredje exempel på när politisering kan ske, när underrättelsetjänster agerar i egenintresse för att stärka den egna positionen inom administrationen, vilket varit särskilt tydligt efter politiska skandaler såsom Watergate-affären (Bar-Joseph 2013:348). Underrättelseorganisationerna kan också rapportera om icke existerande hot för att rättfärdiga sin egen existens, eller att helt utelämnat hot för att skapa en falsk trygghetskänsla hos politikerna eller för att hålla dem utanför sin organisation (Bar-Joseph 2013: 347f, 351f; Born – Johnson 2005:228).

Born och Johnson menar att det är möjligt att argumentera för att underrättelseverksamhet alltid är politiserad till viss grad, eftersom informationen tas fram på uppdrag av politiska agendor för att stötta politiska beslut. Dock framhåller de att den ökade demokratiseringen av underrättelseverksamheten som följt efter kalla krigets slut paradoxalt nog kan ha försämrat förutsättningarna för fristående underrättelsetjänster i demokratiska stater, även om det råder tveksamheter kring om det är så att politisering alltid skett, vilket i så fall skulle leda till slutsatsen att den ökade demokratiseringen av verksamheten enbart gjort detta mer synligt (Born – Johnson 2005:228).

I många fall av politisering har mer uppmärksamhet ägnats åt att styra arbetet för att stärka politiskt kontroversiella beslut än att ägna sig åt förbättringsarbete och ansvarsutkrävande. Det har naturligtvis att göra med det väldigt delikata läget som underrättelseverksamheten opererar i, där politiker gärna ägnar sig åt målstyrning, för att hålla ryggen fri vid de fall där juridiskt och moraliskt tveksamma metoder används. Detta kallas för *plausible deniability*, och sker både från politiskt håll, där politiker inte är alltför detaljerade i instruktioner och från tjänstemännen, som inte är så detaljerade i sin rapportering, särskilt inte angående vilka metoder som använts vid inhämtning (Gustavsson 2002:110). Sekretessen, som vi kommer att behandla i stycke 2.4 är alltså baserad på en princip om need-to-know, och innebär tillsammans med ett starkt revirtänkande att det finns mycket litet mått av ifrågasättande mellan olika delar i apparaten (Agrell 1998:144).

Det finns många exempel på att politisering av underrättelser har att göra med organisationskultur, men frågan är om kulturen i sig inte främst härstammar från det övriga politiska klimatet. Bar-Joseph lyfter fram att det bland västerländska demokratier är främst i USA som politisering har skett, och menar att detta har att göra med egenskaper hos sändaren och mottagaren av underrättelsematerial (2013:349).

## 2.3 Att tala är silver, att tiga är guld

“Sekretessen fördelar kunskapen, maktpotentialen” skriver Agrell (1998:147). Hos Agrell tycks sekretessen nästan ha fått egenskapen av ett väsen, som är skilt både från den faktiska kunskapen och från dess bärare. Det finns två olika sorters hemligheter, menar han. Det är den information som man besitter och den information som man inte besitter. I bägge fallen handlar det om att dölja hemligheten. Sekretess är som tidigare nämnt nödvändig, dels för att skydda källorna men också för att undvika att visa vad man själv vet (Agrell 1998:147–149). Samtidigt kan det också bero på att organisationerna många gånger arbetar med okonventionella metoder som skulle vara otänkbara för andra delar av förvaltningen (Gustavsson 2002:102, 105f).

Agrell pekar på att sekretess kan ha att göra med säkerhetsisering, maktmissbruk av olika slag, korridorpolitik eller “allmän inkompetens” och vidare

finns det ofta en kultur av att slentrianmässigt sekretessbelägga det som inte behöver sekretessbeläggas, antingen för att informationen är uppenbar eller inte föremål för en säkerhetsrisk (1998:147–148). Sekretessen har alltså inte bara en objektiv funktion, utan är också starkt rituellt betingad och bidrar till att skapa en känsla av utsatthet och utvaldhet (Agrell 1998:137). Sett som sådant blir problematik som rör tjänstemän och politikerns oförståelse för varandras uppgifter förmodligen förstärkt i en organisation som omgärdas av sekretess.

Agrell menar att bland sekretessens avigsidor är de viktigaste att sekretessen kan komma att förhindra att material kan användas för att effektivt svara på rätt fråga i rätt tid. Kombinationseffekter och validering genom flertalet källor kan också gå om intet vid fall av segmentering inom organisationen. Det kan också vara viktigt även för analysprocessen att kunna ta emot kritik och externa infallsvinklar. I en organisation baserat på principen om need-to-know är sekretessen regel snarare än undantag, vilket tenderar att suddas ut distinktionen mellan funktionell och missbrukat sekretess (Agrell 1998:152–153).

## 2.4 Demokratins rätt till självförsvar

Som vi tidigare har varit inne på har underrättelsetjänster uppgifter så speciella, att de till viss del måste skyddas från insyn, samtidigt som behovet av insyn är så pass viktigt, eftersom deras arbete är av stor vikt för rikets säkerhet. En förutsättning för demokratin är att styrningen ska ske genom folkets valda representanter. Vidare ställs krav på transparens och ansvarsutkrävande bland de folkvalda och tjänstemännen som garanterar för att de agerar i medborgarnas intresse.

Det finns en tydlig uppdelning bland forskarläget, där exempelvis Agrell (1998:165) menar att det finns en ofrånkomlig motsättning mellan medborgerliga och politiska krav på insyn och underrättelseorganisationernas uppgift och särskilda organisationskultur. Detta kallar han för legalitetsparadoxen och kommer till slutsatsen att demokratiförespråkare helt enkelt måste lära sig att acceptera underrättelseverksamhetens särdrag och därmed också dess tveksamma metoder, kultur och struktur. Andra forskare menar av samma anledning istället att organisationerna saknar existensberättigande. Gustavsson jämför exempelvis Codevilla 1992 och Moynihan 1997 (Gustavsson 2002:103). Gustavsson menar å andra sidan att det inte finns anledning att sälla sig till varken den ena eller andra gruppen, utan att det finns möjlighet att på en nationell basis hitta lösningar som tillgodoser de grundläggande kraven på demokratisk insyn (Gustavsson 2002:103).

Agrell diskuterar också att det inom organisationer i allmänhet råder en dikotomi mellan byråkrati och diplomati å ena sidan och militärisk fyrkantigheten å andra sidan. I förvaltningen i stort är det vanligt att man skjuter problemen uppåt, för att undvika att ta känsliga beslut på låg nivå. Inom den militära sfären gäller ofta det omvända. Han illustrerar med att beskriva hur den israeliske chefen för generalstabens underrättelsetjänst uttalat sig angående att ha fel kontra att vara

otydlig, nämligen att det var bättre att ha rejält fel än att visa osäkerhet och låta bli att ta beslut (Agrell 1998:140–143)

En annan infallsvinkel på rätt till självförsvar för demokratier är att använda sig av någon form av dagordningsteori för att förklara varför stater hävdar denna rätt. En av de vanligare utav dessa är säkerhetiseringsteorin med sina rötter i Köpenhamnsskolan. Enligt den definition som Barry Buzan och Ole Wæver använder är säkerhetisering ett instrumentellt fenomen som innebär att lyfta fram ett problem som så pass extraordinärt och akut att extraordinära eller till och med extralegala åtgärder behöver tillämpas (Buzan et al 1998:23–26).

## 3 Metod

### 3.1 En kvalitativ textanalys i en fallstudie

Först och främst skulle vi vilja lyfta fram att studien som vi utför inte har några genomgående generaliserande ambitioner, utan att uppsatsens syfte är att beskriva och förklara det fall som vi valt att studera därför att fallet i sig är intressant. Det är också svårare att generalisera utifrån teorikonsumerande fallstudier än andra typer av metodtillämpningar. Det är viktigt att reflektera över vad vår fallstudie är ett fall av (Esaiasson et al. 2012:37). Den svenska underrättelsetjänsten är ett fall av underrättelsetjänster i små stater, med allt större beroende utav världen utanför, i och med knappa resurser och en ökad internationell inblandning. Det är också ett fall av en stat som genom sin internationella inblandning i militära operationer som inte bara lyder under FN-flagg också har en ökad hotbild mot sig<sup>3</sup>.

Det är viktigt att inse att generaliserbarhet i fallstudier av teorikonsumerande art är helt och hållet beroende av att fallen är liknande andra fallstudier som legat till grund för utvecklandet av de teorier som används. I vår studie använder vi oss även av teorier som främst utvecklats för att förklara andra fall, som skiljer sig från Sverige. Genom att försöka förhålla oss till en variation av teorier som möjliga verktyg i vår analys minskar vi risken för att tillskriva en förklaringsmodell allt för stor vikt. Vi försöker även att förhålla oss till tidigare forskning på just det valda fallet. Detta stärker validiteten i vårt arbete, men kan även ytterligare förstärka de slutsatser som tidigare forskare kommit fram till (Esaiasson et al. 2012:20).

Det ska också sägas att vad som anses demokratiskt i ett fall kan vara mindre demokratiskt i ett annat, eftersom det är skillnad mellan människors uppfattningar, kanske också mellan olika kulturer, därför kan de vara svårt att tala om det fundamentala i sammanhanget (Badersten 2006:147).

Vi har identifierat två centrala begrepp som vi genomgående använder oss av i vår analys för att diskutera förhållandet mellan det politiska och förvaltningen. Dels är det politisk styrning, där vi avser regeringens möjlighet att ge direktiv och att granska huruvida organisationerna faktiskt arbetar enligt den inriktning som är bestämd. Här vill vi också tilläga att vi diskuterar två ytterligheter, där politisk styrning både kan ses som något önskvärt i demokratisk mening, och som något som kan ses som en negativ inverkan på verksamheten. I fallet då vi diskuterar negativ inverkan använder vi oss av begreppet politisering för att klargöra skillnaden.

---

<sup>3</sup>”Vi visste också att det fanns en allmän hotbild mot Sverige på grund av vår truppinsats i Afghanistan och upplevda kränkningar av islam i Sverige” (Kristiansson 2012).

Det andra centrala begreppet är demokratisk insyn, där vi avser möjligheten att granska de metoder som används i det löpande arbetet. Således har vi använt oss av snäva och klara begrepps innebörder för att skapa en hög operationaliserbarhet och en intern begreppsvaliditet (Badersten 2006:85). Genom att öka intensionen i begreppet och addera prefix, eller i det här fallet ändelser, så har vi ökat precisionen i begreppen jämfört med de vaga begreppen ”demokrati” och ”styrning” (Badersten 2006:91).

Vid småskalig forskning lämpar sig fallstudier väl, eftersom det tillåter att ett fenomen kan studeras på djupet. Vi kan på så vis kartlägga samverkan mellan olika aktörer och processer för att skapa en enhetlig och djupgående bild av studieobjektet. En kvalitativ textanalys är fri att utformas efter den forskandes önskemål och är på så vis en kreativ metod. Strukturen kan göra att det blir lättare att visa på andra komponenter i texten än enbart de som är mätbara. Till stor del behöver textens olika delar läsas i sitt sammanhang, och tillsammans med andra dokument för att även budskap som är latent ska kunna framgå. Denna kvalitativa textanalys handlar alltså mer om att kritiskt granska innehållet än att systematisera det. Ett grundantagande är att textens helhet är mer än summan av dess delar (Esaiasson et al. 2012:210–211).



## 4 En anpassad underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamheten i Sverige är idag tudelad i den bemärkelse att vi har två olika organisationer som bedriver inre-, respektive yttre spaning. Den inre spaningen bedrivs av säkerhetspolisen och är alltså en polisiär verksamhet. Den yttre spaningen utförs av försvarsmakten och regleras huvudsakligen genom lagen (2000:130) samt förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet vilka är ett resultat av den så kallade 11 september-utredningen som skedde i slutet av 90-talet (HKV/MUST 2005). De myndigheter som får bedriva försvarsunderrättelse-verksamhet inkluderar; Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materialverk samt Försvarsmakten, genom MUST och Försvarets Radioanstalt.

### 4.1 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten

MUST, inrättades 1994 efter en omorganisering inom försvarsmakten och är underställt försvarsmaktens högkvarter. Deras uppdrag och redovisningskrav tilldelas årligen av överbefälhavaren och regeringen (FM 2013). MUST har även en ledande funktion då den leder inhämtningen, bearbetning och delgivningen av de underrättelser som försvarsmakten producerar. Samtidigt understödjer organet även vid planerandet och genomförandet av internationella insatser (SOU 2003:32:123).

Inom verksamheten görs en skillnad på underrättelse- och säkerhetstjänst där den senare handlar om förebyggande åtgärder och bedrivs genom säkerhetsunderrättelsetjänst, säkerhetsskyddstjänst samt signalskyddstjänst. Uppgifterna inkluderar att förhindra att obehöriga får insyn i försvarets telekommunikationer och att sekretessbelagda uppgifter förblir dolda eller att förse anställda och IT-system med krypto för att förhindra spridning av uppgifter. Underrättelsetjänsten bedrivs som nämnt ovan till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik vilket innefattar bland annat trender i omvärldsutvecklingen och hur dessa kan påverka svenska intressen (FM 2013; FM 2011:6).

Information insamlas dels genom teknisk inhämtning som t.ex. signalspaning och då via FRA vars verksamhet kommer ges ett eget avsnitt. Inhämtning sker även via mänsklig insamling; från de olika svenska försvarsattachéerna runtom världen inhämtas öppen information. Särskild information, sådan information som inte står att finnas i öppna arkiv eller kräver speciella förfaringsätt för inhämtning på grund av säkerhetsrisker inhämtas av Kontoret för särskild inhämtning, KSI. Denna del av verksamheten är höljdd i sekretess och uppgifter

om chef och annan personal är t.ex. hemlig och ingen information om metoderna står att finna. Deras uppdrag regleras av en hemlig instruktion fastställd av överbefälhavaren (SOU 2003:32:124f).

## 4.2 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen är en egen myndighet men även en del av rikspolisstyrelsen och polisen, verksamheten regleras med andra ord dels genom de lagar och förordningar som styr vanlig polisverksamhet. Då deras uppgifter dock skiljer sig från polisen regleras de även ytterligare genom flertalet andra lagar och förordningar (SÄPO 2013). Syftet med den inre spaning som SÄPO bedriver är enligt deras hemsida att ”skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten”. Detta genomförs i fem huvudsakliga inriktningar; kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Naturen av dessa uppgifter innebär att runtom dem råder ett starkt sekretessskydd vilket kan liknas det vid MUST men då i ett inrikesperspektiv och således är detaljer om arbetsmetoder och tillvägagångssätt hemliga. Genom den så kallade preventivlagstiftningen ges säkerhetspolisen även tillgång till användandet av tvångsmedel som t.ex. hemlig rums- och telefonavlyssning vid fall av grov brottslighet. Säkerhetspolisens kontrollorgan är Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Riksrevisionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden (SÄPO 2013; SIN 2013a:1f).

## 4.3 Försvarets radioanstalt

FRA är en civil myndighet som lyder under försvarsdepartementet och dess huvuduppgift är att skydda Sverige och svenska intressen. Inriktningen av verksamheten anges av Regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen samt Rikskriminalpolisen (Lag 2008:717; FRA 2011:6). FRA kan alltså ses som ett instrument vilket genom de andra myndigheterna kan slutföra sitt uppdrag. Myndigheten utför sitt uppdrag genom att bedriva signalspaning vilket innebär att ”inhämta, bearbeta analysera och rapportera underrättelser från informationsbärande elektromagnetisk energi som går i luften eller förmedlas genom fiberoptisk kabel”. (FRA 2011:6f).

Signalunderrättelseverksamhet (SIGINT) i den benämning som FRA bedriver kan delas in i två funktioner; den *tekniska signalspaningen* (TES) som behandlar signaler som *inte* innefattar kommunikation utan primärt signaler från radar-, navigering- samt vapenrelaterade system för att kunna tillgodose berörda myndigheter med information om t.ex. andra makters telekrigsfunktioner. Den andra funktionen är kanske den, på senare tid mest uppmärksammade och innefattar *kommunikationsspaning* (KOS). Det innebär spaning riktad mot civila-

samt militära radiosignaler vilket inkluderar telefoni, telegrafi och dataöverföringar. Som exempel på vilka frågor verksamheten kan besvara nämns till exempel militär förmåga hos andra stater, säkerhetsläget i områden där det finns svensk trupp eller olika staters agerande och motiv i konflikter (FRA 2013).

FRA regleras dels av de lagar och förordningar som styr den allmänna försvarsunderrättelseverksamheten men också genom förordningen (2008:923) och lagen (2008:717) om signalspaning i underrättelseverksamhet. I dessa bestäms mot vilka områden som organisationen får rikta sin spaning. Som exempel kan nämnas; ”allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer” eller ”strategiska förhållanden avseende internationell terrorism [...]”. Sammantaget gäller områdena precis som definieras i (2000:130) yttre förhållanden, ej inre. Vissa områden kan dock uppfattas ligga i gränzonen, till exempel ”främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen”. Vidare tydliggörs att verksamheten endast får bedrivas avseende signaler till och från Sverige, dock får ej signaler vars avsändare och mottagare båda befinner sig i landet spanas mot, även trots att signalerna kan passera gränsen (Lag 2008:717). Slutligen ska även FRA stödja andra svenska myndigheter i områden som informationssäkerhet för att säkerställa att information ej når olämpliga mottagare (FRA 2011:11f).

## 4.4 Extern insyn

### 4.4.1 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

SIUN är en av de granskningsfunktioner som har till uppgift att kontrollera att försvars- och säkerhetstjänsterna sköter de uppgifter de har blivit ålagda. SIUN är en nämndmyndighet med sju ledamöter varav två är jurister vilka har erfarenhet av tjänstgöring som domare (SIUN 2013a; SIUN 2013b). SIUN arbetar utifrån förordningen (2009: 969) i vilken det framgår att nämnden ska följa hur lagen (2000:130) och förordningen (2000:131) tillämpas. Nämnden skall granska i vilken mån verksamheten följer den inriktning som regeringen har bestämt och bland annat följa upp hur de metoderna för särskild inhämtning har skett.

Nämnden fattar beslut om vilka områden som ska inspekteras och när en eventuell inspektion ska ske (SIUN 2013b). Utifall nämnden har några synpunkter på verksamheten eller förslag till förbättringar ska dessa lämnas till de inspekterade myndigheterna. Om nämnden finner oegentligheter eller misskötsel skall detta anmälas till åklagarmyndigheten eller annan berörd myndighet, dock skall nämnden samråda med den berörda (anklagade) myndigheten innan anmälas lämnas (Förordningen 2009:969).

#### 4.4.2 Försvarsunderrättelsesdomstolen

För att kunna bedriva signalspaning måste FRA ansöka om tillstånd hos UNDOM. Domstolen består av en grupp ledamöter med erfarenhet av lagväsendet, underrättelseverksamhet och integritetsskydd (UNDOM 2013). I det tillstånd som FRA söker skall det ge bland annat anges under vilken tid spaningen ska pågå, vilka sökbegrepp som ska användas, vilka signalbärare det ska spanas via och vilka omständigheter som åberopas i stöd till ansökan. Innan tillstånd utfärdas kontrollerar UNDOM att ansökningen stämmer överens med gällande lagar och förordningar och att en eventuell kränkning av den personliga integriteten är proportionerlig med behovet (Lag 2008:717; FRA 2011: 9). När tillstånd har utfärdas ger SIUN tillgång till fibertrådar som ämnas användas, sedan sker ett automatiskt urval av data som sedan bearbetas manuellt av de anställda (FRA 2011: 10).

#### 4.4.3 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Nämnden inrättades 2008 med syfte att utöka rättssäkerheten genom att kontrollera brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel såsom tele- och kameraövervakning. De har även till uppdrag att sköta tillsynen av myndigheters användande av kvalificerade skyddsidentiteter samt polisens samt SÄPO:s behandling av personuppgifter (Justitiedepartementet 2007; SIN 2013b). Tillsynen genomförs på nämndens egna initiativ och bedömningen om vad som ska bli föremål för granskning sker efter egna eller andra myndigheters erfarenheter eller om en händelse uppmärksammas i media. Granskningen sker genom metoder som enkätundersökningar, intervjuer, stickprovskontroller och inspektioner (SIN 2012a: 8; SIN 2013c:6f).

#### 4.4.4 Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

Justitieombudsmannen (JO) utses av riksdagen och Justitiekanslern (JK) utses av regeringen. Bägge har som uppgift att i stort övervaka lagenligheten i den offentliga myndighetsutövningen. (Gustavsson 2002:124-125). Arbetet inleds efter anmälan från allmänheten eller på eget initiativ. Till skillnad från JO är JK dessutom ålagd att på årsbasis granska alla ärendeförteckningar hos svenska myndigheter. Eftersom JO och JK är åklagarämbeten finns även möjligheten att väcka åtal mot enskilda inom organisationen som agerat motstridigt lagen.

#### 4.4.5 KU

Konstitutionsutskottet kan granska om enskilda ministrar eller regeringens handlande är konstitutionsenliga. KU har rätt att ta del av samtliga protokoll över

beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden och andra handlingar som KU finner nödvändiga för granskningen. Som sådant är KU alltså inte ett kontrollorgan för underrättelse- och säkerhetstjänsterna, men de kan ändå behandla frågor som rör dessa, när regering eller enskilda ministrar varit inblandade. Anmälan görs då av riksdagsledamot varpå utfrågning kan inledas skulle KU finna det lämpligt (KU 2013).

KU har även möjlighet att behandla ärenden om riksdagen, dess ombudsmän och myndigheter (förutom Riksbanken). När det kommer till vissa allmänt administrativa frågor tas vanligen initiativ från utskottet själv att inleda granskning, men huvudregeln är att detta sker på riksdagsledamots begäran (KU 2013).

## 5 Anpassningen av underrättelseverksamheten

### 5.1 Vad har hänt?

Under den senare delen av 1900-talet utvecklades underrättelse- och säkerhetsverksamheten och blomrade ut i och med det kalla kriget, där avsaknaden av faktiska stridigheter gjorde att underrättelseorganisationernas verksamhet utgjorde en av de främsta försvars- och angreppslinjerna mot fienden. Under den här perioden förändrades världsbilden; gamla vänner blev nya fiender och med teknikens utveckling förändrades arbetsmetoderna till att frångå traditionell HUMINT och allt mer fokusera på TECHINT i form av till exempel flyg- och satellitspaning. Trots detta förblev organisationernas huvudsyfte detsamma där stor vikt av spaningen lades på motståndarens uppfattade tyngdpunkter (Agrell 1998:54–57).

I början av 1990-talet stod världens underrättelseorganisationer inför en prekär situation då världsbilden hade förändrats drastiskt. Organisationerna stod utan ett klart uppdrag, eller som Agrell skriver att underrättelsebehoven nu handlade om spaningen efter nya uppgifter (1998:69–71). 1990-talet var till en början en tid av optimism om en fredlig omvärld. Några inbördeskrig kom att förändra bilden men det var inte förrän terrorattentaten den elfte september som vi kan tala om början på en ny era. Denna internationella terrorism blev ett säkerhetiserat hot och gav underrättelseorganisationerna ett uppsving där det i flera länder tillkom ny lagstiftning om utökad övervakning av medborgarna (Agrell 2005:151).

En annan aspekt av det är att underrättelseverksamhet idag är långt mer betonad på dess civila komponenter än tidigare. Det är större andel civila som är anställda på exempelvis Must än tidigare<sup>4</sup>, och kraven på samverkan med andra civila myndigheter har också ökat, särskilt med hänsyn till många av de nya asymmetriska hoten, vilka inte nödvändigtvis klassas som militära.

Ytterligare en förändring som bidrar till att underrättelseorganisationerna fått en alltmer civil framtoning är att allt fler av de uppdrag som Must får kommer från regeringskansliet, istället för från ÖB som var huvuduppdragsgivare tidigare. Dessa uppdrag har inte heller alltid militära inslag, utan rör sig på en mer övergripande säkerhetspolitisk nivå (Kristiansson 2012). Detta har behandlats i exempelvis En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, regeringens proposition från 2006, där förslag lades fram om att ändra MUST:s verksamhetsområde från ”yttre militära hot” till enbart ”yttre hot”. Kristiansson menar också att de nya

---

<sup>4</sup> Ca 70 % av de anställda är idag civila (Kristiansson 2012).

hoten inte låter sig anpassas till den svenska myndighetsstrukturen, vilket resulterat i ett ökat beroende mellan MUST, Säpo, FRA, FMV och FOI. Han menar att det också uppkommit ett ökat beroende på EU-nivå, och i de sammanhang där Sverige ingår i internationella militära operationer, vilket har lett till samarbete med utländska myndigheter, både vänner och rivaler. I författningsförslag (Ds 2005:32:106–108, 110-112) lyfts Europakonventionen fram som ett exempel på förändrad lagstiftning avseende den personliga integriteten och ökad kontroll av verksamheterna. Samtidigt har även krav ställts på ett ökat samarbete med andra underrättelseorganisationer då de nya hoten beskrivs bäst mötas med mer internationellt samarbete (Ds 2005:30:49). Även här nämns EU med sitt framväxande försvarssamarbete som ett exempel där Sverige vill delta för att kunna bidra till att skapa en starkare och effektivare utrikespolitik (Ds 2005:30:68f, 77f).

## 5.2 Kontrollverksamhet, politisk styrning och offentligt etos

Just av anledningen att hoten är svårbedömda och svårplacerade i fack så anser vi att en löpande granskning och omprövning av dessa är viktigt för att se till att bedömningen av vem som ska utföra uppgiften inte åläggs en myndighet, utan de som utformar politiken. Den ökande civila verksamheten, tillsammans med samverkanskrav gör att det blir allt viktigare att granska verksamheten, menar vi, eftersom såväl dubbelarbete som att uppgifter faller mellan stolarna måste undvikas.

På frågan om hur den demokratiska kontrollen av Must ser ut idag svarar den före detta generaldirektören för Must<sup>5</sup>, Stefan Kristiansson, väldigt vagt, men svaret ger en fingervisning om hur icke existerande kontrollen var innan 2000-talet:

Före 2000 hade vi ingen lag som reglerade underrättelsetjänstens verksamhet. Nu har vi det. Före 2000 hade vi inget beslut från regeringen som inriktade oss. Nu har vi det och det blir mer precist för varje år. Före 2010 hade vi en nämnd som vi i praktiken endast informerade om vår verksamhet. Efter 2010 har vi Inspektionen för försvarsunderrättelseverksamheten, SIUN, som granskar oss flera gånger per år. De gör en grannlaga koll att vi följer lagen och de beslut som regeringen inriktar oss med. Och i tillägg till detta gör Försvarsdepartementet en genomlysning av vår rapportering för att kontrollera dess kvalitet och mervärde.[...] Jag påstår nog att vi på Must aldrig tidigare haft så mycket extern insyn och kontroll som nu.

Framför allt är det tydligt utifrån Kristianssons uttalande att man har blivit föremål för styrning (genom lagreglering och regeringsdirektiv) redan 2000, medan kontrollen av verksamheten inte följde i samma takt, utan i hans mening

---

<sup>5</sup> Kristiansson var generaldirektör mellan åren 2004-2012 (FM 2013).

främst tog ett steg framåt 2010 med inrättandet av SIUN. Vi menar att detta går i linje med andra observationer vi har kunnat göra om att den anpassade underrättelseverksamheten främst har anpassats med hänsyn till att verksamheten ska vara till nytta för regeringen och civila myndigheter, men att dessa inte varit lika måna om att sätta sig in i arbetsformerna. Innan inrättandet av SIUN byggde den dåvarande granskningsnämnden främst sina ställningstaganden på den information som gavs till nämnden från cheferna på underrättelseorganisationerna själva (Gustavsson 2002:128–129). Vi ser med glädje att syftet nu är att göra mer "löpande" kontroller, snarare än att bara kontrollera en gång om året.

Hur skapas en framgångsrik kontrollverksamhet? Det tycks inte finnas något entydigt svar. Olika organisationer som haft liknande förutsättningar och mandat har haft olika framgång, vissa har hyllats, andra har avfärdats som totala fiaskon. Amerikansk forskning på området visar på att det handlar om att skapa en identitet inom organisationen, där alla drar åt samma håll och där det finns ett "sense of mission" (Gustavsson 2002:131). Gustavsson menar att även att det är lättare att skapa ett "sense of mission" i nya organisationer och av den anledningen menar vi att det bör anses positivt att SIUN och UNDOM har inrättats istället för att de äldre kontrollsystemen reformerats. Det verkar viktigt att kontrastera de väldigt gamla och trögrörliga underrättelse och säkerhetstjänsterna med dynamiska kontrollorgan vars uppgifter löpande omprövas och omformuleras. Samtidigt måste detta vägas mot nyttan av att skapa kontinuitet i arbetet, vilket är ett av Lundquist starkaste argument för ämbetsmännens ställning som demokratins väktare.

Det "sense of mission" som Gustavsson behandlar kan jämföras med Lundquists krav på ett offentligt etos hos ämbetsmännen (1998:62). Vi menar att detta etos bör finnas hos kontrollmyndigheterna. Hos SIUN, som är en nämndmyndighet menar vi att nämndens ledamöters sammansättning utgör goda förutsättningar för ett sådant etos. Där är både ordföranden och vice ordföranden jurister med lång erfarenhet av tjänstgöring som domare. När det kommer till JO och JK har stor skepsis riktats mot dem i tidigare utredningar (se t ex SOU 1989:18:30), eftersom de inte lyckats finna fel i verksamheten. Carl Lidbom, som ledde utredningen till en början, och sedan övertog den på egen hand, (Gustavsson 2002:128) skriver att en utav justitieombudsmännen till och med sagt att "det nog [är] lika bra att vi inte vet så mycket" (Lidbom 1990 citerad i Gustavsson 2002:128). Samtliga kritiker vänder sig framför allt mot det vi tidigare nämnt, att kontrollverksamheten tidigare främst bestod av att lyssna på föredragningar från tjänstemän på SÄPO och MUST (Gustavsson 2002:129). Uppföljningen av signalspaningslagen (SOU 2011:13) inger oss inte något större förtroende då utredarna skriver att de "varit på besök" på FRA och haft "möten med en rad olika personer på myndigheten" (SOU 2011:13:14). Det låter jämförbart med de muntliga dragningar som länge varit gällande och sågats av kritikerna.

I uppföljningen av signalspaningslagen (SOU 2011:13:14) skriver utredarna att det är viktigt att det tilldelas ordentliga resurser till kontrollorganen vilket vi anser är en absolut förutsättning för att en ordentlig granskning ska kunna ske. Dock kunde vi se både publikationer från SIUN (2012) och SIN (2012a) där de angav att deras verksamhet har hållit sig inom budgetramarna samt att SIUN



ansågs sig inte behöva mer pengar att utföra sitt uppdrag och bad om mindre anslag. Då kan de ju rimligtvis inte ha för lite resurser åtminstone när det kommer till pengar. Om vi ser på JO och JK så har de i teorin begränsade möjligheter att granska verksamheten sett till de knappa personalresurserna och myndigheterna som granskas kan dessutom själva välja hur mycket vikt som skall fästas vid en eventuell erinran från JO eller JK. Dock skall det sägas att i Sverige tenderar myndigheterna att fästa stor vikt vid en sådan erinran, eftersom den offentliggörs (Gustavsson 2002:125). Något tvingande medel finns dock inte förutom i de fall där åtal väcks. Gustavsson menar också att både JO och JK har goda möjligheter att granska underrättelse och säkerhetstjänsterna, genom rätt att få ta del av allt skriftligt material och rätt att fråga ut alla tjänstemän inom organisationerna men att den personell som finns tillgänglig alltså är väldigt knapp med tanke på uppdragets omfattning (Ibid).

Om vi ser till kontrollorganens inriktning har de tilldelats ett brett ramverk (SIN 2012b; Förordning 2009:969) vilket kan minska problematiken som finns med väldigt snäva uppdragsinstruktioner där potentiella hot kan falla mellan stolarna då regleringen inte innefattar dem. Den öppna inriktning som kontrollorganen idag har kan dock leda till en godtycklighet som skapar samma effekt, men då med skillnaden att alla organ har tillräckligt mandat för att kunna granska men ingen ser det som sin skyldighet; vilket budgetfrågan ovan kan vara en indikator på.

Slutligen bör vi också säga ett par ord om att utföra granskning av dessa organisationer baserat på tillgängligt material. Det spelar ju mindre roll om granskarna får tillgång till alla dokument, om de viktigaste dokumenten redan tagits bort ur arkivet alternativt att den viktigaste informationen inte ens har nedtecknats från första början utan skett genom informella kontakter utan dokumentering. Eller att som i fallet med Saudi-affären, att en departementstjänsteman kommer och hämtar de dokument som behandlar ministerns inblandning, innan dessa dokument diarieförts (Nilsson 2013) Då kan man granska bäst man vill, men kommer inte hitta något fel, vilket vi sett så många gånger tidigare i historien. Hur ska inspektionsmyndigheten verkligen veta att underrättelseorganisationen visar sanningen? Åtskillnaden mellan beslutsfattarna och organisationerna har historiskt alltid varit stor och med tanke på underrättelseorganisationernas trögrörliga kultur finner vi det osannolikt att de verkligen visar upp hela sin verklighet.

### 5.3 Offentligt etos hos tjänstemännen på underrättelse- och säkerhetsorganisationerna

När vi talar om ett offentligt etos är det dock ännu viktigare, menar vi, att det kan återfinnas hos tjänstemännen på underrättelse- och säkerhetsorganisationerna i sig, eftersom det är de som bereder och implementerar politiken. Agrell menar att det i underrättelse- och säkerhetsorganisationer ofta finns en alternativ etik som är

mycket stark. Ett empiriskt exempel som lyfts fram kommer från det sena 1980-talet, då danska Jens Ellekær greps i Polen misstänkt för spioneri. Det var dock inte detta brott som Ellekær ångrade när han satt i fängelset, istället var det misslyckandet gentemot den egna organisationen och uppdragsgivaren som för honom var smärtsamt (Agrell 1998:158).

Ett annat exempel är de franska agenterna som utförde ett attentat mot Greenpeacefartyget Rainbow Warrior på Nya Zeeland. Det intressanta i fallet var den tysta överenskommelsen mellan Frankrike och Nya Zeeland att agenterna som gripits inte skulle utkrävas på ansvar, eftersom de handlat på order. Agenterna i det här fallet valde att inte erkänna och inte heller skylla brottet på sina överordnade. Vi kan här tydligt se var lojaliteten varit placerad. Ingenstans nämns ett medborgerligt ansvar eller några moraliska tveksamheter kring arbetets metoder (Agrell 1998:155–158). Till skillnad från andra organisationer kan de hemliga tjänsterna erbjuda en alternativ lojalitet (Agrell 1998:159) men denna innebär också att avståndet mellan tjänstemannens tjänarroll och väktarroll ökar, eftersom den medborgerliga identiteten är mer svårförenlig med underrättelseetiken. På så vis menar vi att det i underrättelse- och säkerhetsorganisationerna helt säkert finns ett starkt "sense of mission", men att detta innebär en större identifikation med att vara säkerhetens väktare, än de demokratiska värdenas dito.

Vår reservation mot väktarrollen utifrån det normativa perspektiv som Lundquist med flera står för är att det utgår ifrån att medborgarrollen hos tjänstemannen är stark. Vi menar att det i fallet av underrättelse- och säkerhetstjänster finns goda skäl att tro att de befinner sig längre från samhället i övrigt, på grund av de särskilda omständigheter de arbetar under, med ett utpräglat sekreterstänkande, en känsla av särskild utvaldhet och ett historiskt sätt stort utrymme att frångå lagen. Lundquist skriver om risk för elitvälde när det blir förvaltningen i sig istället för den enskilde tjänstemannen som har rollen som demokratins väktare (1998:74). Vi menar att det föreligger risk för att tjänstemännen inom underrättelse- och säkerhetstjänsterna tror att de vet bättre än politikerna, men att detta inte gäller att sätta demokrativärden främst, utan att sätta rikets säkerhet främst. Rollen som demokratins substans och processvärdens väktare blir alltså åsidosatt, istället är de säkerhetens väktare.

## 5.4 Om Politisering

I intervjun med Stefan Kristiansson vill vi lyfta fram två tankeångar som vi menar kan diskuteras utifrån ett perspektiv av politisering. Dels handlar det om rekryteringen av en ambassadör till posten som ställföreträdande chef, vilket Kristiansson menar är naturligt, eftersom UD är den största uppdragsgivaren till MUST. Han menar att någon med den kompetensen och det kontaktnätet som en ambassadör har är väl lämpad att leda arbetet (Kristiansson 2012). En reflektion kring Kristianssons uttalande är att ett närmre samarbete med UD på en personlig

nivå även kan ha negativa inverknings på den demokratiska insynen. En ökad kommunikation kan självklart göra att verksamheten blir mer transparent gentemot regeringskansliet, men också att informella kontakter ökar risken för politisering och att kommunikationen inte protokollförs i samma utsträckning. Redan i början av uppsatsen visar vi att sådana kontakter som den mellan Palm och Erlander knappast kommit att gynna demokratin. Kristiansson (2012) menar också att när det kommer till organisationsbild och arbetsformer så har inte mycket förändrats under hans tid.

En annan sak som Kristiansson lyfter fram är det som han kallar för uppdragssystemets förbannelse. Regeringen och andra uppdragsgivare ger Must uppdrag baserat på dels politikens innehåll, men också det som för stunden är på allmänheten och medias läppar. Must måste, menar Kristiansson, vara professionella och trogna sin profession genom att bidra till diskussionen och uppmärksamma mottagarna av rapporterna om att de kanske inte ställer rätt frågor. Det är också viktigt att inte försköna verkligheten för att anpassas till en specifik politisk agenda, menar Kristiansson, utan att ge en korrekt och saklig bild av verkligheten. Detta är nyckeln till att bygga förtroende, även om det kan göra att man på kort sikt gör sig impopulär.

Vilken roll spelar då politisering, om vi för en kort stund bortser från rent statsvetenskapligt teoretiska invändningar mot politisk inblandning i förvaltningen? Bar-Joseph hävdar att rent faktiskt, så har CIA utfört bättre och mer korrekta bedömningar än de politiskt influerade kollegorna både under demokratiska och republikanska administrationer, om vi tittar tillbaka så långt som till Kubakrisen och fram till dags dato. Politisering har alltså, enligt Bar-Joseph, en faktiskt negativ inverkan på slutprodukten (2013:352). Vidare menar han att förekomsten av politisering är mer frekvent under republikanska eller neo-konservativa styren (2013:360–361) vilket det även har förekommit spår av i Sverige då socialdemokratiska regeringar har haft en större tendens att styra verksamheten än de borgerliga (SOU 2002:87:573–575, 577f). Detta stärker tesen att politisering är något som sker i olika grad beroende på vilken politisk inriktning administrationen har. Dock kan vi inte utesluta att detta skett till följd av andra faktorer, som hur det säkerhetspolitiska läget har sett ut vid tidpunkten.

Under 2002 presenterades resultatet av Säkerhetstjänstkommissionens arbete i ett betänkande i form av sammanlagt nio rapporter som omfattade 6 000 sidor. Det mest omstörtande som kommissionen kom fram till i sitt arbete var att regeringens ansvar för de åsiktsregistreringar som skett under 1900-talets andra hälft var långt mer omfattande än tidigare känt. Kommissionen visade att Säpo för att komma runt lagstiftningen hade ägnat sig åt ett kreativt system med arbetsanteckningar, som skiljdes från det centrala registret. Skillnaden var att arbetsanteckningarna kunde innehålla notiser på lösa grunder om misstankar baserat på exempelvis politisk åsikt (Bratt 2003). Både JO och JK genomförde granskningar av verksamheten, utan att ha några synpunkter på systemet med arbetsanteckningar. Detta trots att Säpochefen själv varit kritisk till det egna systemet. Det stod i kommissionens rapport klart att det varit regeringen som varit drivande i arbetet skulle fortgå, snarare än att systemet var initierat av säkerhetspolisen. Säpos egen jurist hade dessutom konstaterat att systemet med arbetsanteckningar

troligtvis stred mot grundlagen och mot de särskilda bestämmelser som reglerade säkerhetspolisens register (Bratt 2003).

Säpo fortsatte sedan att arbeta på samma sätt, trots den egna tveksamheten, av vilket kommissionen drar slutsatsen att ansvaret bör åläggas JO och JK, som godkänt att registreringen fortgått, samt regeringen eftersom dess ”föreskrifter präglades av dubbla budskap. På så sätt kunde man tillmötesgå en politisk opinion och samtidigt ge Säpo de befogenheter som man ansåg nödvändiga med hänsyn till rikets säkerhet.” Registreringarna pågick fram till 1998, då registernämnden såg till att anteckningar inte längre kunde föras över till data. Det fanns enligt kommissionen även en fortsatt risk att förbudet skulle kunna komma att överträdas efter det att betänkandet presenterades 2002.

För Sveriges del har vi även sett exempel på en politisering på en annan nivå än den som har diskuterats tidigare. Genom det utökade internationella samarbetet och de nu mer gemensamma hotbilderna har Sveriges officiella hållning som en neutral nation kommit att ifrågasättas. En händelse där Sverige har fattat beslut baserat på det internationella terroristhotet är utlämningen av de två egyptierna 2002 (Billger 2007). Thomas Hammarberg, Europarådets kommissionär för mänskliga rättighetsfrågor mellan 2006 och 2012 skriver att det i fallet finns många obesvarade frågor. Han menar att trots att JO har utrett vad som hände så verkar fortfarande både KU och männens advokater ha vilseletts. Mängder av information har hemligstämplats utan skäl menar han (Hammarberg 2011). Detta knyter väl an till den slentrianmässiga användning av sekretess som Agrell varnar för förekommer i frågor om underrättelse- och säkerhetstjänster (1998:147–148, 152-153). I ett öppet brev till Jens Orback, då biträdande justitieminister, skriver Hammarberg också att samarbetet med de amerikanska myndigheterna ledde till att tortyrkonventionen under amerikansk ledning överträdades redan på svenskt territorium (Hammarberg 2004).

Vi vill påstå att det i fallet med de utvisade egyptierna är tydligt att Sverige har prioriterat utländskt samarbete framför solidaritet med de två egyptiska männen. Samtidigt har man i andra frågor varit långt mer beredda att tillsätta utredningar och se över regelverk för att skapa större rättssäkerhet, men det gäller då svenska medborgares rätt att inte bli övervakade. Detta stämmer väl överens med den tes som Lundquist lägger fram om att det främst är ett individualistiskt förhållningssätt till rättigheter som tillämpas i dagens samhälle, och att det är integritet och autonomi som är de stora ledorden (1998:68–69). Vi vill också framhålla att det kan finnas anledning att misstänka att det utländska samarbetet inte bara har ädla motiv. Det är väl känt att andra länder (läs USA) använder metoder som i Sverige skulle skapa ramaskri. Kanske blir utlämningen genom CIA ett sätt att slippa använda sådana metoder själva, men ändå kunna ta del av den information som egyptierna besitter eller annan i utbyte.

Vi har i vårt arbete varit i kontakt med SIUN, Statens inspektion för försvarunderrättelseverksamheten. En utav frågorna som vi ställde var huruvida de granskar det politiska inflytande över verksamheten som kan klassas som politisering. Från SIUN:s håll svarade man att möjligheten finns att utföra den typen av granskning, eftersom deras mandat är brett och möjligt att själv utforma,

men att de i dagsläget inte har någon sådan granskning. Någon närmare förklaring till varför sådan granskning saknas har inte givits oss.

## 6 Slutsatser

De förändringar den svenska underrättelseverksamheten har genomgått de senaste åren visar på att ett skifte har skett i förhållandet mellan organisationerna och beslutsfattarna. Säkerhetstjänstkommissionens arbetade visade på en för många helt okänd del av den svenska förvaltningen som troddes ej längre vara existerande. Idag verkar det finnas en ökad medvetenhet om organisationernas verksamhet. Inledningsvis i vår uppsats konstaterade vi att det är viktigt att i frågeställningen skilja på demokratisk styrning och demokratisk insyn eller kontroll om man så vill. Här är det dock viktigt att göra en särskilnad mellan påverkansmöjligheter och vilken insyn som finns; att styrningen får effekt betyder inte att den som försöker påverka organisationen har insyn i vad som sker utan bara att den har inflytande. Så länge insynen saknas kommer antagligen även möjligheterna att utkräva ansvar vara låga. Det är också, menar vi, viktigt att inte bara rikta in sig på det faktiska utförandet, utan att också studera och ställa sig kritisk till de lagar och förordningar som gjorts gällande och den inriktning som granskningen skall ha. Det är viktigt att fråga sig om det finns ett alltför stort tolkningsutrymme angående vilka metoder som kan tillämpas och vem eller vad som får och ska övervakas.

Konsekvenser av att organisationerna kan påverkas i olika riktningar blir således ambivalenta. Dels visar det på att politiken har styrmedel att tillämpa på verksamheten vilket kan ses som positivt ur en demokratisk synvinkel. Samtidigt visar det på att organisationerna kan avvika från gällande regler och styrdokument för att gynna någons intresse vilket kan ses som negativt om vi ser till bland annat Lundquists krav på förvaltningens där folkets och politikernas vilja ska följas.

Slutsatsen indikerar ändå att underrättelsetjänsterna påverkas av politiken på ett sätt som inte gör dem självständiga. Det kan tyckas motsägelsefullt, eftersom ett annat problem är att underrättelsetjänsterna på många sätt varit skilda från politikens arenor, vilket Hammond och Born – Johnson påtalat. Det har visats sig att desto mer styrda organisationerna har varit desto sämre har deras förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet blivit. Politiken tycks stundtals ha haft stor påverkan på underrättelse- och säkerhetstjänsternas förutsättningar för arbetet, men däremot saknat insyn och möjlighet till att utkräva ansvar, vilket kan ha flera förklaringsfaktorer som inbegriper bland annat en politisk ovilja, ignorans, eller helt enkelt organisatoriska hinder. Med ökad öppenhet och demokratisering av underrättelseorganisationerna har kritiken även ökat och organisationerna har fått fler faktorer som till exempel medieexponering att ta i beaktande när de bedriver sin verksamhet vilket vi har sett i uttalanden från SIN (Born - Johnson 2005:227f; SIN 2013c). Den faktiska modell som används,

med kontrollinstanser på flera nivåer är bra, men frågan är om de saknar mandat eller tvångsmedel att få igenom förändringar. Det tycks som att detta är något som både förvaltningen och politikerna bäst tycker löses genom dialog och intern reglering hos Säpo, Must och FRA.

Ett skäl som tidigare nämnts till att det är så svårt att förena medborgerliga och politiska krav på insyn och kontroll är rent objektiv, det är nödvändigt att behålla sekretessen för att skydda de utsatta källorna och den kunskap som organisationen besitter. Men det är det starka revirtänkandet och den slentrianmässiga sekretessbeläggning som utgör det största hindret. Till stor del måste det erkännas att underrättelse- och säkerhetsorganisationerna har goda skäl att behålla denna slutna kultur, som organisationer är de väldigt utsatta för kritik. Få andra delar av förvaltningen är ju föremål för samma skepsis eller ifrågasättande av dess existensberättigande. Vi menar att det främst hör ihop med att organisationerna bara syns när misstag begås, när verksamheten lyckas innebär ju detta att de i det dolda förhindrar att främmande makter eller till exempel terrororganisationer lyckas utsätta Sverige för angrepp. Vi tror också att det kanske blir lättare när organisationerna har konsoliderat sin roll i det nya moderna systemet, dagens klimat är väldigt ifrågasättande kring vad försvaret överhuvudtaget gör. Till mångt och mycket handlar det förmodligen till sist om att kunna bevisa att man är kapabla att möta de hot som ett modernt samhälle står inför, såväl militära som asymmetriska.

## 7 Referenser

- Agrell, Wilhelm, 1998. *Konsten att gissa rätt*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Agrell, Wilhelm, 2005. *Förvarning och Samhällshot*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Agrell Wilhelm, 2009. *Underrättelseanalysens metoder och problem*. Lund: Gleerups
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod. Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Bar-Joseph, Uri. 2013, The Politization of Intelligence: A comparative Study, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*. 26:2, 347-369
- Born, Hans - Johnson, Loch K. 2005, "Balancing operational efficiency and democratic legitimacy" i Born, Hans – Johnson, Loch K. – Leigh, Ian (red.) *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington D.C: Potomac Books, Inc, 225-241
- Bratt, Peter 2003. "Åsiksregistrering pågick till 1998" *Dagens Nyheter* 03-01-29 tillgänglig 13-05-15 via; <http://www.dn.se/nyheter/sverige/asiktsregistrering-pagick-till-1998>
- Buzan, Barry, Ole Waever, & Jaap de Wilde. 1998 *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Ds 2005:32, Departmentsskrivelse, *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012, *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik
- FM 2011, Försvarsmakten, *Årsrapport säkerhetstjänst 2011*. Tillgänglig 2013-05-13 via; <http://www.forsvarsmakten.se>
- FM 2013, Försvarsmakten, "Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST)". Tillgänglig 2013-05-17 via; <http://www.forsvarsmakten.se/hkv/Must/>
- FRA 2011, Försvarets Radioanstalt, *Årsrapport 2011*.
- FRA 2013, Försvarets Radioanstalt. "Verksamhet". Hämtad 130513 via; <http://fra.se/verksamhet.4.html>
- Försvarsdepartementet, 2013, "Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försvarets radioanstalt".
- Gustavsson, Jakob. 2002, "Hemliga tjänster och det öppna samhället", i SOU 2002:95 Forskarrapporter till Säkerhetstjänstkommissionen
- Hammarberg, Thomas 2004. "Brev till Jens Orback" 04-12-20 tillgänglig 13-05-20 via; <http://www.manskligarattigheter.se/>
- Hammarberg, Thomas 2011, "Regeringen måste tillsätta en kommission om bortförandet av Agiza och Al Zery". 11-10-07 tillgänglig 13-05-19 via; <http://debatt.svt.se/>



- Hammond, Thomas H. 2007, Why is the Intelligence Community so Difficult to Redesign? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20:3, 401-422
- HKV/MUST 2005, *Underrättelse- och säkerhetstjänsten 100 år*.
- Johansson, Alf W, 2010, *Europas Krig. 2*. Stockholm: Norstedts Förlag
- Justitiedepartementet 2007, "Förstärkt rättsäkerhet vid användning av hemliga tvångsmedel". Tillgänglig 2013-05-17 via; [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)
- Kristiansson, Stefan 2012, "Avgående chefen för Must ser tillbaka - och framåt". Intervju från försvarsmaktens hemsida.
- KU 2013, Konstitutionsutskottet, Tillgänglig 130517 via; <http://www.riksdagen.se/sv/Utskott-EU-namnd/Konstitutionsutskottet/>
- Lundquist, Lennart 1998, *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart 2011, *Flocken i massamhället: den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv förlag
- Nilsson, Torbjörn 2013, "Föreställning med förhinder", *FOKUS 13-05-01*. Tillgänglig 13-05-18 via; <http://www.fokus.se/2013/05/forestallning-med-forhinder/>
- North, Douglass C 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Palm, Thede. 1999, *Några studier till T-kontorets historia*. Kungliga Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia.
- Regeringens proposition 2006/07:63, *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.
- SIN 2012a, Säkerhets- och integritetensskyddsnamnden. *Årsredovisning 2012*
- SIN 2012b, Säkerhets- och integritetensskyddsnamnden, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden".
- SIN 2013a, Säkerhets- och integritetensskyddsnamnden, Uttalande om "Förstöring av upptagningar och uppteckningar från tvångsmedelsanvändning enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott". 13-01-22. Tillgänglig 13-05-17 via; [www.sakint.se](http://www.sakint.se)
- SIN 2013b, Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, "Säkerhets- och integritetensskyddsnamnden". Tillgänglig 13-05-17 via; [www.sakint.se](http://www.sakint.se)
- SIN 2013c, Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden, "Redovisning av ett uppdrag angående Säkerhets- och integritetsskyddsnamndens tillsynsverksamhet avseende polisens personuppgiftsbehandling". 2013-02-21. Tillgänglig 13-05-17 via; [www.sakint.se](http://www.sakint.se)
- SIUN 2012, *Årsredovisning för Statens Inspektion för Försvarsunderrättelseverksamheten* tillgänglig 13-05-18 via; [http://www.siun.se/dokument/Arsredovisning\\_2012.pdf](http://www.siun.se/dokument/Arsredovisning_2012.pdf)
- SIUN 2013a, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, "Epost-konversation med Fredrik Sjöberg, SIUN
- SIUN 2013b, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, "Om Siun". Tillgänglig 13-05-17 via ; <http://www.siun.se/>
- SOU 1997:57, Statens Offentliga Utredningar. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.
- SOU 1999:37, Statens offentliga utredningar, *Underrättelsetjänsten - en översyn*.

SOU 2003:32, Statens offentliga utredningar, *11 september-utredningen*.  
SOU 2011:13, Statens offentliga utredningar, *Uppföljning av signalspaningslagen*  
SÄPO 2013, Säkerhetspolisen, "Om Säkerhetspolisen". Tillgänglig 13-05-17 via;  
<http://www.sakerhetspolisen.se/>  
UNDOM 2013, Försvarsunderrättelsesdomstolen  
"Försvarsunderrättelsesdomstolen". Tillgänglig 13-05-18 via;  
<http://www.undom.se/>

## Lagar och förordningar

Lagen 2000:130 om försvarsunderrättelseverksamhet  
Lagen 2008: 717 om signalspaning i underrättelseverksamhet  
Förordningen 2000:131 om försvarsunderrättelseverksamhet  
Förordningen 2008: 923 om signalspaning i underrättelseverksamhet  
Förordningen (2009: 969) SIUN