

Försvarets radioanstalt – en översyn

*Betänkande av Utredningen om översyn av
Försvarets radioanstalt*

Stockholm 2003



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2003:30

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2003

ISBN 91-38-21978-6
ISSN 0375-250X

Missiv

Till statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 6 september 2001 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av verksamheten vid Försvarets radioanstalt.

Med stöd av bemyndigandet förordnades generalen Owe Wiktorin till utredare.

Till sakkunniga utsågs den 18 oktober 2001 kanslirådet Ulf Birath, dåvarande utrikesrådet och numera ambassadören Sven-Olof Petersson och expeditions- och rättschefen Ingvar Åkesson. Som experter förordnades samma dag rättssakkunnige Michaela Dråb, överdirektören Olof Egerstedt, dåvarande departementsrådet Staffan Sohlman, generallöjtnanten Håkan Syrén och rättschefen Christina Weihe. Den 1 november 2001 förordnades dåvarande byråchefen och numera polisöverintendenten Therese Mattsson till expert i utredningen. Den 10 oktober 2002 förordnades dåvarande departementssekreteraren och nuvarande kanslirådet Michael Koch till expert i utredningen. Sekreterare i utredningen har varit kammarrättslagmannen Harald Dryselius.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt, överlämnar härmed betänkandet (SOU 2003:30) Försvarets radioanstalt – en översyn.

Sakkunnige Ulf Birath och experterna Michael Koch och Staffan Sohlman har var för sig avgivit särskilt yttrande.

Stockholm i mars 2003

Owe Wiktorin

/Harald Dryselius

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning.....	15
1.1 Utredningsuppdraget.....	15
1.2 Frågeställningar som enligt utredningsdirektiven skall belysas	16
1.3 Utredningsarbetets bedrivande	17
2 Utgångspunkter för utredningsuppdrag	19
2.1 Den säkerhetspolitiska utvecklingens betydelse för inriktningen av försvarsunderrättelsetjänsten	19
2.1.1 Inledning.....	19
2.1.2 Närmare om den nya säkerhetspolitiska situationen	22
2.1.3 Mål för och inriktning av den svenska säkerhetspolitiken enligt regeringens propositioner och riksdagens beslut	25
2.1.4 Konsekvenserna för underrättelsetjänsten av den säkerhetspolitiska situationen	29
2.2 FRA:s verksamhet, uppgifter och organisation.....	39
2.2.1 Inledning.....	39
2.2.2 Bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet	40
2.2.3 Särskilda av regeringen utfärdade bestämmelser och direktiv om FRA:s verksamhet och uppgifter	43
2.2.4 Allmänt om FRA:s verksamhet, uppgifter och organisation	48

3	Signalspaningsverksamhet i andra länder	53
4	Vissa utgångspunkter för Utredningens överväganden	57
5	Den övergripande inriktningen av verksamheten vid FRA och uppgifter som FRA bör ha i framtiden	61
5.1	Inledning	61
5.2	Den övergripande inriktningen av verksamheten vid FRA	64
5.2.1	Synpunkter på inriktningen av FRA som har förts fram av FRA och av uppdragsgivare till FRA	64
5.2.2	Utredningens bedömning	72
5.3	Uppgifter som FRA bör ha i framtiden	81
6	FRA:s underrättelserapportering till Regeringskansliet och till andra myndigheter	87
6.1	Inledning	87
6.2	Synpunkter som har framförts med avseende på FRA:s rapportering	89
6.3	Utredningens bedömning	92
7	Samordning mellan FRA och andra myndigheter	97
7.1	Inledning	97
7.2	Synpunkter som har framförts av FRA och MUST på en ökad samordning mellan myndigheter med underrättelseuppgifter	99
7.3	Utredningens överväganden	100
8	FRA:s stöd till Försvarmakten och den framtida utvecklingen av detta	105
8.1	Inledning	105

8.2	Synpunkter som har lämnats till Utredningen på FRA:s stöd till Försvarsmakten	107
8.3	Utredningens bedömning.....	111
9	Behovet av förändringar i FRA:s nuvarande organisation m.m.....	113
9.1	Organisatoriska frågor	113
9.2	Personalpolitiska frågor	118
10	FRA:s behov av investeringar inom det tekniska området de kommande åren, finansierings-form för investeringar samt andra metoder än tekniska för inhämtning av information i vissa fall	121
10.1	FRA:s behov av investeringar inom det tekniska området de kommande åren	121
10.1.1	Inledning.....	122
10.1.2	FRA:s synpunkter på behovet av tekniska investeringar de kommande åren	125
10.1.3	Utredningens bedömning.....	127
10.2	Finansieringsform för FRA:s investeringar i teknisk utrustning	130
10.2.1	Inledning.....	130
10.2.2	FRA:s synpunkter på frågan om finansiering av investeringar i teknisk utrustning	131
10.2.3	Utredningens bedömning.....	132
10.3	Andra metoder än tekniska för underrättelseinhämtning i vissa fall	134
10.3.1	Inledning.....	134
10.3.2	Utredningens bedömning.....	135
11	Lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid FRA och formerna för avgiftsfinansieringen	139
11.1	Inledning.....	139
11.2	Allmänt om principerna för avgiftsfinansiering	141

11.3	Den nuvarande avgiftsfinansierade verksamheten vid FRA	144
11.4	Synpunkter som har lämnats på en ökad grad av avgiftsfinansiering vid FRA	147
11.5	Utredningens överväganden	148
12	Frågor om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet.....	153
12.1	Inledning	153
12.2	Europakonventionen.....	154
12.3	Anpassningen av signalspaningsverksamheten i andra länder till Europakonventionen m.m.....	156
12.4	Utredningens synpunkter	157
	Särskilt yttrande av sakkunnige Ulf Birath.....	159
	Särskilt yttrande av experten Michael Koch	161
	Särskilt yttrande av Staffan Sohlman	165
	Bilaga Kommitedirektiv.....	167

Sammanfattning

Inledning (avsnitt 1)

Försvarets radioanstalt (FRA) är en självständig myndighet som genomför såväl militär som civil signalspaning enligt den inriktning som regeringen, Försvarsmakten och andra uppdragsgivare anger. Signalspaningen innebär att registrera radiosignaler för att hämta in underrättelseinformation om yttre hot mot landet. Utredningsuppdraget har syftat till att mot bakgrund av de omfattande säkerhetspolitiska förändringarna under senare år granska verksamheten vid FRA.

I utredningsuppdraget har bl.a. ingått att granska i vilken mån FRA har följt den tyngdpunktsförskjutning som har skett av underrättelseverksamheten mot nya säkerhetshot och mot ökade satsningar på det internationella säkerhetssamarbetet. I uppdraget har också ingått att granska FRA:s underrättelserapportering, samordningen mellan FRA och andra myndigheter med underrättelseuppgifter, FRA:s stöd till Försvarsmakten i olika hänseenden, FRA:s organisatoriska förhållanden och FRA:s behov av investeringar inom det tekniska området samt lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid myndigheten.

Utgångspunkter för utredningsuppdraget (avsnitt 2)

Utgångspunkten för Utredningens översyn av FRA har i första hand varit den säkerhetspolitiska utvecklingen och konsekvenserna av denna för underrättelsetjänsten såsom utvecklingen under senare år har beskrivits i propositionerna till de senaste försvarsbesluten (kallade försvarspropositionerna). I dessa har det konstaterats att Sveriges säkerhets-

politiska och säkerhetsstrategiska läge har förändrats drastiskt. Även om risken för krig mellan stater, i varje fall inom Europa, numera framstår som avlägsen så har emellertid inte konflikter och kriser försvunnit ens inom vårt närområde.

I försvarspropositionerna har betonats att nya icke-militära säkerhetshot har uppstått i omvärlden som både direkt och indirekt påverkar den svenska säkerheten och samhällsutvecklingen och som har föranlett att det svenska säkerhetsbegreppet måste vidgas. Därvid har det bl.a. hänvisats till terrorism, extremism, spridning av massförstörelsevapen, ekonomiska kriser och internationell grov kriminalitet samt hot mot den tekniska infrastrukturen i form av bl.a. sabotage m.m. mot tele- och datasystem. Det har framhållits som särskilt hotfullt att kärnvapen samt biologiska och kemiska vapen kan komma att hanteras inte bara av stater utan även av enskilda, t.ex. terroristgrupper. Det har även pekats på att potentiella mycket allvarliga miljöproblem framför allt i vårt närområde kan uppstå på grund av bristande kontroll över kärnkraftsverksamhet och kärnavfallshantering.

Det nya säkerhetspolitiska läget och ett vidgat säkerhetsbegrepp har ställt krav på en precisering av målet för och inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken. I försvarspropositionerna har det mot den bakgrunden påpekats att detta också har inneburit nya förutsättningar för underrättelseverksamheten. Sålunda behöver Sverige en underrättelseverksamhet, vari FRA ingår, som mer än tidigare är inriktad mot att ge information för att belysa en vidgad säkerhetspolitisk hotbild, utan att därmed förlora i förmåga i fråga om traditionella uppgifter.

Det har pekats på att en underrättelsemässig tyngdpunktsförskjutning har skett

- från traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion,
- från heltäckande operativ och taktisk militär uppföljning,
- mot strategiska underrättelser,
- mot icke-militära underrättelser,
- mot mer selektivitet i uppföljningen av den militära verksamheten i närområdet,
- mot förändrade inhämtningsmetoder,

- mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.

Det har vidare framhållits i försvarspropositionerna att betydelsen av samordning mellan civil och militär säkerhetssyn samt säkerhetsverksamhet har ökat. Det gäller såväl i ett nationellt som i ett internationellt perspektiv. Det senare inte minst i takt med att det internationella samfundet utvecklar förmåga till multifunktionella insatser. En sammanvägning av militär och civil underrättelseinformation måste enligt försvarspropositionerna alltid ske för att det skall föreligga ett mer fullständigt underlag för beslut och åtgärder i ett vidgat säkerhetspolitiskt perspektiv. Krav ställs därför enligt propositionerna på samarbete och en väl genomförd samordning mellan myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamheten och andra ansvariga myndigheter för att hantera en bredare säkerhetspolitisk bild.

Signalspaningsverksamhet i andra länder (avsnitt 3)

Signalspaningsverksamheten i de flesta västeuropeiska länderna har efter det kalla krigets slut präglats av att försvarspolitiska frågor har minskat i betydelse. Behovet av underrättelser och därmed också signalspaningsunderrättelser har ändrat karaktär mot bl.a. mer allmänt säkerhetspolitiska frågor och mot nya säkerhetshot.

De nya säkerhetshoten ställer krav på underrättelser om svarbedömbara icke-militära hotbilder och risker i form av bl.a. ekonomiska kriser, flykting- och migrationsrörelser, ekologiska hot, spridning av massförstörelsevapen, internationell brottslighet och terrorism. Terrordådet den 11 september 2001 i New York har påverkat underrättelseverksamheten i hög grad i många länder.

Den tidigare koncentrationen i de flesta västeuropeiska ländernas militärt inriktade underrättelseverksamhet mot före detta Sovjetunionen har minskat drastiskt. Antalet anställda inom signalspaningsverksamheten har också minskat, i vissa fall ner mot hälften. I flera länder har väsentliga nedskärningar gjorts i budgeten. På senare tid, bl.a. efter terroristhändelsen i New York, har dock en ökning skett när det gäller resurser för bevakning av terroristhot.

Vissa utgångspunkter för Utredningens överväganden (avsnitt 4)

Utredningens översyn av FRA har tagit sikte på att bedöma om verksamheten vid FRA har utvecklats i takt med de nya säkerhetspolitiska förhållandena. En allmän utgångspunkt vid översynen har också varit att se över de av statsmakterna fastställda reglerna för verksamheten. Detta har innefattat bl.a. en bedömning av den rättsliga grunden för verksamheten och hur givna regler har tillämpats samt om en anpassning av gällande regelsystem behövs för att tillgodose de krav som bör ställas på verksamheten. I övrigt har utgångspunkterna för Utredningens arbete lagts fast i regeringens direktiv för Utredningen.

Den övergripande inriktningen av verksamheten vid FRA och uppgifter som FRA bör ha i framtiden (avsnitt 5)

De omfattande förändringarna i det säkerhetspolitiska läget efter det kalla krigets slut har radikalt förändrat förutsättningarna för den militära underrättelsetjänsten och därmed också för FRA.

Utredningen anser att FRA har påbörjat en anpassning till den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som har skett från tidigare i huvudsak militära underrättelser mot civila sådana med avseende på nya säkerhetshot. Anpassningen har dock inte utvecklats tillräckligt och pågår alltjämt. Regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten bär enligt Utredningens mening ett ansvar för den eftersläpning som har skett genom att FRA inte har givits en tydligare inriktning för sin verksamhet.

Utredningen anser att det stöd som FRA skulle kunna ge till olika myndigheter i fråga om s.k. nya hot kan utvecklas. Utredningen har däremot kunnat konstatera att en tillfredsställande ökning av FRA:s insatser har skett när det gäller det internationella säkerhetssamarbetet. Utredningen har också noterat att FRA:s insatser har uppskattats av enskilda uppdragsgivare och att FRA har visat skicklighet på signalspanningsområdet.

Utredningen betonar vikten av att FRA fortsätter att vidta åtgärder för att följa den tyngdpunktsförskjutning som sker av underrättelseverksamheten mot nya säkerhetshot i form av

bl.a. terrorism, gränsöverskridande organiserad grov brottslighet och spridning av massförstörelsevapen.

Enligt Utredningens mening ställer den säkerhetspolitiska utvecklingen krav på den militära underrättelsetjänsten och därmed också på FRA att i följande hänseenden

- kunna möta anpassningsprincipens krav på att ge tidig förvarning och att skapa förutsättningar för en till omvärldsläget anpassad operativ förmåga hos de militära förbanden.
- ge stöd åt Försvarsmaktens utveckling mot ett flexibelt och rörligt insatsförsvar (i framtiden ett s.k. nätverksbaserat försvar).
- kunna utveckla förmåga till analys av globala trender av säkerhetspolitisk relevans för landet och till analys av utvecklingen mot alternativa krigföringsmetoder.
- utveckla kompetens att bedöma hot och risker riktade mot samhällsviktiga infrastrukturer, inklusive risken för s.k. informationsoperationer.
- utveckla underrättelsefunktionen inom ramen för det internationella säkerhetssamarbetet.

FRA:s underrättelserapportering till regeringskansliet och till andra myndigheter (avsnitt 6)

Utredningen uppfattar att mottagarna av FRA:s underrättelserapportering i huvudsak är nöjda med denna. Utredningen bedömer emellertid att vissa kritiska synpunkter som har förts fram till en del kan vara berättigade och att åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med problem eller missuppfattningar bl.a. i fråga om källredovisning och sekretess. En lösning i dessa hänseenden kan enligt Utredningens uppfattning delvis finnas i bättre underhandskontakter med rapportmottagarna.

Samordning mellan FRA och andra myndigheter med underrättelseuppgifter (avsnitt 7)

Både FRA och Försvarmaktens underrättelseorgan MUST har givit klart uttryck för behovet av en ökad samordning mellan de båda underrättelseorganen. Även andra myndigheter med underrättelseuppgifter som Utredningen har varit i kontakt med har framhållit behovet av en samordning inom underrättelseområdet och med FRA. Det gäller bl.a. för att bättre kunna bedöma vilka tjänster som FRA kan erbjuda men också för att kunna tillgodogöra sig dessa bättre.

En särskild samordningsmekanism bör enligt Utredningens mening skapas för att ge bättre möjligheter för militära och civila underrättelseorgan eller funktioner att bedöma de gemensamma förutsättningarna att utnyttja olika metoder eller resurser för inhämtning av information och för beredning och analys av inhämtat underrättelsematerial. Även frågor som berör ett sammanvägt rapportunderlag bör tas upp inom ramen för en sådan mekanism.

Frågan om att samla samtliga underrättelseresurser i en organisation är komplex. En djupare samordning bör emellertid enligt Utredningens mening bli föremål för en grundläggande analys. Utredningen rekommenderar regeringen att se över frågan om en mer samlad organisation för underrättelsetjänsten.

FRA:s stöd till Försvarmakten och den framtida utvecklingen av detta (avsnitt 8)

FRA:s stöd till Försvarmaktens enhet för underrättelsetjänst, MUST, är enligt MUST:s uppfattning gott. Detsamma gäller också stödet till internationella insatser. Däremot har behoven av signalspaningsdata till stöd i övrigt för främst enheten för krigsförbandsledning, KRI, och den operativa insatsledningen, OPIL, blivit eftersatta. Ansvaret för detta åvilar emellertid alla berörda parter och åtgärder har vidtagits för att rätta till förhållandena.

FRA:s stöd till Försvarmakten bör för framtiden bl.a. utvecklas mot att kunna möta krav på

- att mot bakgrund av anpassningsprincipen ge tidig förvarning om hot mot landet,
- att skapa förutsättningar för en till omvärldsläget anpassad operativ förmåga hos de militära förbanden,
- att bidra med signalspaningsinsatser i samband med ett nätverksbaserat insatsförsvar,
- att lämna information om globala trender som kan få säkerhetspolitiska effekter i form av hot mot landet,
- att följa utvecklingen när det gäller bl.a. massförstörelsevapen och terrorism.

Behovet av förändringar i FRA:s nuvarande organisation m.m.
(avsnitt 9)

Utredningen bedömer att den omfattande omorganisation av FRA och den samordning av verksamhetsgrenarna inom myndigheten som vidtogs under hösten 1999 var nödvändig för att målen för verksamheten skall kunna uppnås. Omorganisationen har även möjliggjort rationaliseringar och ett bättre utnyttjande av resurser. Vissa problem återstår dock att lösa, bl.a. behöver ledningsrollerna utvecklas.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen och förutsättningarna för att underrättelseorganen skall kunna verka på ett bredare säkerhetspolitiskt fält kräver att personalen har förmåga till en helhetssyn på den samlade underrättelseverksamheten. En sådan helhetssyn kan enligt Utredningens mening till en del erhållas genom ett personalpolitiskt samarbete över myndighetsgränser. En utbyggd växeljänstgöring för personal mellan FRA och olika underrättelseorgan men också mellan FRA och Regeringskansliet bör ske.

FRA:s behov av investeringar inom det tekniska området de kommande åren, finansieringsform för investeringar samt andra metoder än tekniska för inhämtning av information i vissa fall
(avsnitt 10)

Enligt Utredningens mening är det nödvändigt att FRA investerar i ny teknik för såväl kommunikationsspaning som

teknisk spaning. Utredningen har noterat att utgiftsnivån för FRA:s investeringar har minskat under en följd av år medan löneutgifterna enligt Utredningens mening har ökat på investeringsmedlens bekostnad. De nödvändiga investeringarna i teknisk utrustning kräver att FRA generellt ökar investeringsvolymen. Det bör möjliggöras bl.a. genom en omstrukturering av verksamheten, personalminskningar och rationaliseringar.

De åtgärder som behöver vidtas för att öka utrymmet för nödvändiga investeringar tar viss tid och Utredningen bedömer att FRA:s anslagsnivå därför bör höjas med 25 miljoner kronor under de närmaste åren. Utredningen anser att regeringen bör precisera hur stor del av FRA:s anslag som skall avsättas för investeringar.

Utredningen anser att FRA bör övergå till ett system för lånefinansiering av investeringar i teknisk utrustning.

Underlag bör tas fram i samverkan mellan i första hand FRA och MUST för en bedömning av möjligheterna att i vissa fall utnyttja andra metoder för att erhålla sådan information som avses inhämtas med tekniska system.

Lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid FRA och formerna för avgiftsfinansieringen (avsnitt 11)

Med hänsyn till att det finns ett allmänt intresse av att FRA:s signalspaningsverksamhet upprätthålls, krävs att en kärnverksamhet grundad på en av regeringen styrd anslagsfinansiering upprätthålls vid FRA. Vissa delar av verksamheten vid FRA bör emellertid i framtiden kunna vara avgiftsfinansierade.

Frågor om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet (avsnitt 12)

Frågan om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet är sammansatt och bör bli föremål för överväganden i en annan ordning än inom ramen för denna utredning.

I Bakgrund m.m.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Vid regeringssammanträdet den 6 september 2001 beslutades dels att en särskild utredare skulle granska verksamheten vid Försvarets radioanstalt (FRA), dels om direktiv för utredningen. Utredaren har för sitt utredningsarbete antagit namnet Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt (i fortsättningen kallad Utredningen).

FRA är en självständig myndighet under regeringen som genomför såväl militär som civil signalspaning enligt den inriktning som regeringen, Försvarsmakten och andra uppdragsgivare anger. Signalspaning innebär att med mottagarsystem och andra elektroniska hjälpmedel registrera radiosignaler för att hämta in underrättelser.

FRA är ett av flera organ eller funktioner som i enlighet med statsmakternas beslut bl.a. skall bedriva s.k. försvarsunderrättelsetjänst. Med sådan underrättelsetjänst avses en verksamhet eller en process för att hämta in, bearbeta och delge underrättelseinformation om yttre hot mot landet. Informationen skall ge underlag för bedömningar och beslut av regeringen och andra berörda myndigheter samt utgöra stöd för landets utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. I försvarsunderrättelseverksamhet ingår också att medverka i

svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete och att medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Begreppet försvarsunderrättelsetjänst, som avser både militärt och civilt försvar, syftar till att göra åtskillnad till andra begrepp som t.ex. kriminalunderrättelsetjänst och skatteunderrättelsetjänst.

Utredningens granskning av verksamheten vid FRA skall enligt utredningsdirektiven göras mot bakgrund av att någon genomgripande av regeringen initierad översyn av FRA inte har skett på länge. En översyn av FRA är vidare enligt direktiven motiverad av att omfattande förändringar har skett i det säkerhetspolitiska omvärldsläget under senare år. Förändringarna har skett parallellt med en snabb teknisk utveckling på kommunikationsområdet. Detta har medfört konsekvenser för underrättelsetjänsten och därmed för verksamheten vid FRA såsom underrättelseorgan.

Översynen av FRA skall också ske mot bakgrund av Underrättelsekommitténs överväganden i betänkandet Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37). I betänkandet framhöll Underrättelsekommittén att nya säkerhetshot hade uppstått och att ökade satsningar på internationella säkerhetsfrämjande insatser ställde krav på underrättelseinformation. Underrättelsekommittén konstaterade att en ny säkerhetspolitisk situation hade inträtt efter det kalla krigets slut. Det hade enligt kommittén inneburit en underrättelsemässig tyngdpunktsförskjutning bl.a. från militärt inriktade underrättelser till icke-militära sådana och mot en bredare och mer säkerhetspolitisk analys. (Se SOU 1999:37 s. 196 ff.)

1.2 Frågeställningar som enligt utredningsdirektiven skall belysas

I utredningsdirektiven, som i sin helhet återges såsom Bilaga 1 till detta betänkande, angavs sammanfattningsvis att utredningsuppdraget omfattade att

- värdera den övergripande inriktningen av verksamheten vid Försvarets radioanstalt och föreslå vilka uppgifter myndigheten bör ha i framtiden,
- bedöma om rapporterna från Försvarets radioanstalt till Regeringskansliet och andra myndigheter uppfyller dessas kvalitativa behov,
- utreda möjligheterna till samordning mellan Försvarets radioanstalt och andra myndigheter med underrättelse-uppgifter när det gäller analysförmåga, utnyttjande av öppna källor etc.,
- utvärdera Försvarets radioanstalts stöd till Försvarmakten och göra en bedömning av den framtida utvecklingen av detta,
- värdera nuvarande organisation i stort vid Försvarets radioanstalt och lämna förslag till eventuella förändringar,
- bedöma behovet av investeringar inom det tekniska området de kommande åren, finansieringsform för investeringar samt överväga andra metoder än tekniska för inhämtning av information i vissa fall,
- utreda lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid myndigheten liksom formerna för avgiftsfinansieringen.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen har fortlöpande informerat Försvarets underrättelsenämnd och företrädare för FRA om utredningsarbetet. Detta har också innefattat ett antal sammanträffanden med olika företrädare för verksamhet i försvarsunderrättelsetjänst och för uppdragsgivare till FRA. Utredaren har företagit resor dels för att studera verksamheten på olika platser varifrån FRA bedriver signalspaning, dels i syfte att inhämta kunskap om underrättelsetjänstens organisation och samordning i andra länder. Det ligger i sakens natur att Utredningen har tagit del av information av hemlig och kvalificerat hemlig natur. Utredningen har emellertid inriktat sitt arbete på att söka lämna ett betänkande som i sin helhet kan läggas fram offentligt.

2 Utgångspunkter för utredningsuppdrag

2.1 Den säkerhetspolitiska utvecklingens betydelse för inriktningen av försvarsunderrättelsetjänsten

2.1.1 Inledning

Den av regeringen beslutade översynen av verksamheten vid FRA skall, som nyss framgått, ske mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen och konsekvenserna av denna för underrättelsetjänsten såsom utvecklingen har beskrivits av regeringen främst i propositionerna till de senaste försvarsbesluten om förnyelse av totalförsvaret (se prop. 1995/96:12, 1996/97:4 och 2001/02:10; i det följande kallade 1995, 1996 respektive 2001 års försvarspropositioner). Översynen skall enligt Utredningens direktiv också ske mot bakgrund av de överväganden som Underrättelsekommittén har gjort i betänkandet om översynen av underrättelsetjänsten (se SOU 1999:37). I Utredningens betänkande ges mot denna bakgrund en relativt utförlig beskrivning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och konsekvenserna för underrättelsetjänsten såsom har återgivits bl.a. i de nyssnämnda propositionerna. Det ges också en relativt utförlig beskrivning av Underrättelsekommitténs synpunkter på de uppgifter som skall fullgöras av underrättelsetjänsten.

Som nyss har framgått är uppgifterna i försvarsunderrättelseverksamheten knutna till att ge underlag för bl.a. säkerhetspolitiska beslut. Säkerhetspolitiken är därvid en sammanfattande del av och benämning på de åtgärder som

landets regering vidtar inom ramen för utrikes- och försvarspolitiken till skydd mot yttre hot mot landet och för att bevara landets fred och självständighet. Den svenska säkerhetspolitikens mål och inriktning blir därmed avgörande även för den grundläggande inriktningen av underrättelse-tjänsten och då också för FRA:s uppgifter såsom underrättelseorgan. (Jfr. bl.a. SOU 1999:37 s. 169 ff.)

I de senaste försvarspropositionerna har det framhållits att omvälvningarna i den internationella miljön under 1990-talet med det kalla krigets slut och ett slut på de tidigare stormaktsmotsättningarna har lett till omfattande förändringar i den säkerhetspolitiska omvärldssituationen. Ett nytt maktpolitiskt läge har uppstått inte minst i Europa och i Sveriges närområde. Ett ökande internationellt säkerhets-samarbete sker också bl.a. genom samverkan i fredsbevarande och humanitära åtgärder.

I den säkerhetspolitiska diskussionen har det understrukits att även om risken för krig mellan stater, inom Europa, numera framstår som avlägsen så har inte konflikter och kriser försvunnit ens från vårt närområde. Nya icke-militära säkerhetshot har också uppstått i omvärlden som både direkt och indirekt påverkar den svenska säkerheten och samhällsutvecklingen och som har föranlett att det svenska säkerhetsbegreppet måste vidgas. Därvid har det bl.a. hänvisats till terrorism, extremism, spridning av massförstörelsevapen, ekonomiska kriser och internationell grov kriminalitet samt hot mot den tekniska infrastrukturen i form av bl.a. sabotage m.m. mot tele- och datasystem. (Se bl.a. prop. 2001/02:11 ff. och prop. 2001/02:158 s. 17.)

Det nya säkerhetspolitiska läget och ett vidgat säkerhetsbegrepp har ställt krav på en precisering av målet för och inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken. I försvarspropositionerna har det mot den bakgrunden påpekats att det också innebär nya förutsättningar för underrättelseverksamheten. Sålunda behöver Sverige en underrättelseverksamhet, vari FRA ingår, som mer än tidigare är inriktad mot att ge information för att belysa en vidgad säkerhetspolitisk hotbild, utan att därmed förlora i förmåga i fråga om traditionella uppgifter.

Det har vidare framhållits i försvarspropositionerna att betydelsen av samordning mellan civil och militär säkerhetssyn samt säkerhetsverksamhet har ökat. Det gäller

såväl i ett nationellt som i ett internationellt perspektiv. Det senare inte minst i takt med att det internationella samfundet utvecklar förmåga till multifunktionella insatser. En sammanvägning av militär och civil underrättelseinformation måste enligt försvarspropositionerna alltid ske för att det skall föreligga ett mer fullständigt underlag för beslut och åtgärder i ett vidgat säkerhetspolitiskt perspektiv. Krav ställs därför enligt propositionerna på samarbete och en väl genomförd samordning mellan myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamheten och andra ansvariga myndigheter för att hantera en bredare säkerhetspolitisk bild. (Se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 242 ff. och bet. 2001/02:FöU2 s. 13.)

Den nya säkerhetspolitiska situationen, målet för och inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken samt det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsetjänsten har behandlats bl.a. i 1995 och 1996 års samlade försvarsbeslut, i 1999 års s.k. kontrollstationsproposition (prop. 1998/99:74) och i 2001 års försvarsproposition. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 58 och 63, prop. 1996/97:4 s. 65, prop. 1998/99:74 s. 11, 65, 68 f. och 102 samt prop. 2001/02:10 s. 242 ff.) I den senaste budgetpropositionen (prop. 2002/03:1) har det i fråga om försvarsunderrättelseverksamheten framhållits att den säkerhetspolitiska tyngdpunktsförskjutning som har skett från traditionell militär förvarning och heltäckande operativ och taktisk förvarning mot strategiska och icke-militära underrättelser och den vidgade hotbilden bör fortsätta. Detta kräver enligt propositionen en intensifiering av det internationella samarbetet inom underrättelseområdet som bl.a. innefattar ytterligare ansträngningar att stödja svensk trupp och personal i fredsbevarande insatser. Vidare är det enligt propositionen av vikt att fortsätta att förändra och förbättra inhämtningsmetoderna och analyserna i syfte att öka relevansen i underrättelseproduktionen. En fördjupad samverkan mellan de s.k. försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra underrättelseorgan utanför dessa (Säkerhetspolisen, Kriminalunderrättelsetjänsten, Tullens underrättelsetjänst m.fl.) bör enligt propositionen eftersträvas. (Se prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 6, s.70 f.)

2.1.2 Närmare om den nya säkerhetspolitiska situationen

I 1995 och 1996 års samlade försvarsbeslut, som omfattade perioden 1997 - 2001, konstaterades att Sveriges säkerhetspolitiska och militärstrategiska läge hade förändrats och förbättrats dramatiskt efter det kalla krigets slut. Det noterades att spänningarna i Östeuropa, som tidigare hade inneburit ett hotfullt skede i Europa, hade minskat liksom det tidigare starka öst-västperspektivet, som i högsta grad hade gjort sig säkerhetspolitiskt gällande. Den tidigare koncentrationen i Sverige på frågan om invasionsförsvar med beredskap mot angrepp var borta. Det konstaterades vidare att det under 1990-talet hade vidtagits och även fortsättningsvis skulle vidtas ett antal åtgärder i de världspolitiska sammanhangen för en ytterligare avspänning mellan öst och väst för att undanröja konfliktrisker bl.a. genom olika avtal inom ramen för NATO, Europeiska Unionen (EU) m.fl. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 24 ff. och prop. 1996/97:4 s. 28 f. och 33 ff.)

I det samlade försvarsbeslutet framhölls, som tidigare nämnts, att även om risken för krig mellan stater, i varje fall i Europa, framstod som avlägsen så hade nya säkerhetsshot uppstått. Den nya säkerhetspolitiska situation, som hade inträtt efter det kalla krigets slut, hade enligt försvarsbeslutet medfört att ett bredare spektrum av tänkbara hot, risker och påfrestningar mot samhället måste kunna besvaras. Genom försvarsbeslutet skulle en militärt inriktad försvarspolitik ges en ändrad inriktning och understödja och garantera säkerhetspolitiken i stort. Det hänvisades till att inre väpnade konflikter på olika håll i världen orsakades av såväl politiska som etniska, religiösa, ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. Ytterst utgjorde dessa konflikter enligt försvarsbeslutet ett hot mot den gemensamma säkerheten. Hotbilden uttrycktes, som redan har framgått, i bl.a. försörjningskriser, ekologiska obalanser, migrationsrörelser, nationalism, etniska och kulturella konflikter samt terrorism. Det pekades vidare mer allmänt på att den fördjupade integrationen och den ekonomiska och tekniska utvecklingen hade ökat sårbarheten och risken för störningar i samhället. (Se prop. 1995/96:12 s. 30 f., 37 och 43; jfr. Försvars-

beredningens rapport Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik, Ds 1996:51 s. 34.)

Som särskilda hot och risker framhölls i 1995 års försvarsproposition att tillgången till massförstörelsevapen kunde komma att vidgas, bl.a. till följd av bristande civil och militär kontroll över kärnavfall, kärnvapen och vapenplutonium. Risken för spridning av kärnvapen, men också biologiska och kemiska vapen, gällde enligt försvarspropositionen inte bara till stater utan även till organisationer och enskilda aktörer. (Se prop. 1995/96:12 s. 31.) Vidare har det hänvisats till att potentiella mycket allvarliga miljöproblem framför allt i vårt närområde kan uppstå till följd av förekomsten av och bristande kontroll över kärnkraftsverksamhet och kärnavfallshantering.

I 1996 års försvarsproposition framhölls att utvecklingen inom informationsteknologiområdet kan få allvarliga följder för samhällets sårbarhet på grund av att den snabbt växande informationsteknologin påverkar samhällsstrukturen på ett stort antal områden. Hot mot t.ex. tele- och datorsystem i form av påverkan, desinformation, störningar eller avbrott kunde enligt propositionen få förödande konsekvenser för bl.a. kommunikation av olika slag, el- och livsmedelsförsörjning, ekonomiska transaktioner, myndighetsinformation och nyhetsförmedling. (Se prop. 1996/97:4 s. 174 f.; jfr. Ds 1996:51 s. 35.)

I 2001 års försvarsproposition, som omfattar perioden 2002-2004, har det framhållits att en för Sverige grundläggande positiv säkerhetspolitisk situation vad avser militära hot består. Tidigare bedömning att ett invasionshot inte ter sig möjligt inom en tioårsperiod, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga, har enligt propositionen endast förändrats marginellt och i den meningen att hotet nu ter sig mer avlägset. Samtidigt går det emellertid inte enligt propositionen att på längre sikt utesluta att ett omfattande militärt hot kan växa upp igen, vilket då måste kunna bemötas. (Se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 33 f.)

I 2001 års försvarsproposition framhålls att den nya säkerhetspolitiska situationen under 1990-talet och fram till nu präglas av behovet av en vidgad säkerhetspolitisk syn. Hot om väpnat angrepp av traditionellt slag har avtagit. Däremot kan konflikter av annat slag uppstå som innebär att stater och i ökande utsträckning även andra aktörer i form av politiska

eller religiösa grupper, brottsliga organisationer m.fl. kan utöva hot och påtryckningar i en sådan omfattning att det får säkerhetspolitisk relevans. Sålunda kan det inte uteslutas att mer begränsade angrepp, med olika påverkansmedel, kan riktas mot landet t.ex. i samband med en kris som utvecklas ur omvärldsläget. Syftet kan vara att störa landets samhällsfunktioner eller att påverka landets agerande nationellt eller internationellt. Det har pekats på att beslutsfattare kan påverkas av hot om våld och skadegörelse mot landet, särskilt med nukleära, biologiska eller kemiska medel. Den snabba tekniska utvecklingen medför också att nya typer av vapen eller ämnen kan komma att användas som medel. Risker för spridning av dessa medel eller vapen gäller inte bara stater utan de kan användas och te sig attraktiva också för enskilda t.ex. terroristgrupper. (Jfr. bl.a. SOU 1999:37 s. 188 ff., prop. 1998/99:74 s. 53 f. och prop. 2001/02:158 s. 17 f.)

I diskussionerna om innebörden av ett vidgat säkerhetsbegrepp har det även framhållits att ekonomi, näringsliv och handel väger allt tyngre i de internationella relationerna och har därmed fått ökad säkerhetspolitisk betydelse. Plötsliga och allvarliga förändringar av samhällets normala funktioner kan ske på grund av ekonomiska hot och utrikespolitiska spänningar i form av t.ex. valuta- och räntespekulationer, störningar i utrikeshandeln på grund av oro på råvarumarknader eller finansiella marknader eller i handelsavtal m.m. Det har pekats på att ekonomiska svårigheter eller en kris i ett land eller en region snabbt kan få globala ekonomiska konsekvenser och innebära politiska problem och även kris av säkerhetspolitisk art i andra länder. (Se bl.a. Försvarsberedningens rapport Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning Ds 1989:9 s. 19 f., prop. 1998/99:74 s. 18 och prop. 2001/02:10 s.17 f.) Krav behöver därför ställas på förvarning för snabba, effektiva och samordnade åtgärder från statsmakternas sida.

I diskussionerna om det vidgade säkerhetsbegreppet har också de tekniska infrastruktursystemens betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle allt mer betonats. Teknisk infrastruktur såsom elförsörjning och telekommunikationer m.m. spelar en allt viktigare roll för att samhällets vitala funktioner skall kunna upprätthållas. Det har hänvisats till att snart sagt alla samhällsfunktioner är

beroende av informationsteknologin. Hot mot infrastruktur-systemen kan därför få mycket allvarliga konsekvenser och kan, som det har framhållits bl.a. i 2001 års försvarsproposition, ytterst också få en säkerhetspolitisk dignitet. (Se prop. 2001/02:10 s. 35.)

Det har vidare bl.a. i 2001 års försvarsproposition pekats på att de senare årens informationstekniska utveckling har givit utvidgade möjligheter att påverka infrastruktursystemen och därmed utsätta samhället för allvarliga skador till betydligt lägre kostnader än mer traditionella medel. Det har inneburit en risk och möjlighet även för att svagare icke-demokratiska stater eller terrorister och kriminella grupper kan utnyttja informationstekniken på ett sätt som innebär ett säkerhetshot och det kan göras oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. De informationssystem som används och som är sårbara för intrång, spionage och förstörelse kan således utsättas för angrepp även från små aktörer. Gränserna för vad som skall betraktas som egentliga säkerhetspolitiska frågor i dessa sammanhang och vad som skall ses som frågor om enskild IT-säkerhet kan i och för sig vara flytande. De IT-relaterade hoten som kan riktas mot samhällets informationssystem kräver emellertid allt större uppmärksamhet. I försvarspropositionen har det också betonats att det öppna moderna samhället har blivit allt mer sårbart genom sitt beroende av informationsteknik, på ett stort antal områden som numera utgör en absolut grund för fortsatt utveckling av ekonomi och välfärd. (Se prop. 2001/02:10 s. 34 f. och prop. 2001/02:158 s. 18 och 103 ff.)

2.1.3 Mål för och inriktning av den svenska säkerhetspolitiken enligt regeringens propositioner och riksdagens beslut

I olika försvarsbeslut har det framhållits att svensk säkerhetspolitik ytterst syftar till att bevara landets fred och självständighet. Det av riksdagen bl.a. i samband med 1995 och 1996 års samlade försvarsbeslut fastställda målet för och inriktningen av den svenska säkerhetspolitiken är mot den bakgrunden "att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att – såsom enskild nation och i

samverkan – kunna utveckla vårt samhälle”. Målet och inriktningen ”har såväl en nationell som en internationell dimension”. (Se prop. 1995/96:12 s. 39 f.)

Den nationella målsättningen för säkerhetspolitiken innebär enligt 1995 och 1996 års försvarspropositioner att Sverige skall kunna möta militära och andra hot som direkt berör landet. Svårast bland dessa hot är väpnade angrepp riktade mot landets frihet och självständighet. Den nationella målsättningen och inriktningen innebär emellertid också enligt propositionen att ha förmåga att förebygga och hantera situationer överhuvudtaget om dessa kan innebära svåra nationella påfrestningar och risker. Det gäller således förhållanden som, utan att direkt hota landets fred och självständighet och därmed inte utgör ett militärt hot, ändå kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp.

Den säkerhetspolitiska målsättningens internationella dimension innebär enligt 1995 och 1996 års försvarspropositioner att Sverige i ett brett deltagande och samverkan med andra länder aktivt skall verka för ökad fred och säkerhet. Det skall ske genom ett säkerhetsfrämjande samarbete med andra länder och genom fredsfrämjande och humanitära insatser.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet syftar till och skall vara inriktat mot att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, hantera motsättningar inom ramen för en internationell rättsordning och minska risken för att mellanstatliga eller inomstatliga konflikter skall uppstå. Samarbetet sker i första hand med andra än militära medel och berör bl.a. frågor om nedrustning och andra förtroendeskapande åtgärder för att skapa stabilitet och säkerhet. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 39 f. och 1998/99:74 s. 49 och 77 f.)

Den fredsfrämjande och humanitära verksamheten syftar enligt 1995 och 1996 års försvarspropositioner till att i internationell samverkan hantera situationer när internationell fred och människors och samhällets säkerhet hotas. Den fredsfrämjande verksamheten omfattar konfliktförebyggande åtgärder, fredsbevarande insatser och fredsframtvingande insatser, som i allmänhet innefattar att militära medel kommer till användning. Humanitära insatser

sker främst med civila medel för att bistå människor som drabbas av konflikter eller andra extraordinära situationer. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 39 f. och 1998/99:74 s. 49 och 77 f.)

I den senare s.k. kontrollstationspropositionen (prop. 1998/99:74) och i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) konstaterade regeringen att den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 1990-talet fortsätter. Regeringen påpekade vidare att de stora säkerhetspolitiska förändringarna under de senaste åren hade medfört att en frigörelse kunnat ske från den tidigare dominerande militärpolitiska inriktningen. Det säkerhetspolitiska intresset skulle i stället i enlighet med 1995 och 1996 års försvarspropositioner fokuseras på en mer mångfacetterad bild av tänkbara yttre hot och risker mot landets säkerhet. Det framhölls att hanteringen av svåra påfrestningar i samhället måste inriktas på och beaktas inom ett flertal samhällssektorer. Det angavs särskilt att spridningen av massförstörelsevapen måste bevakas i ökad utsträckning och att IT-relaterade hot måste uppmärksammas "på stor bredd" såväl inom totalförsvaret som inom annan samhällsverksamhet. I sistnämnda sammanhang påpekades att brotts- och terroristorganisationer "kan vara minst lika aktuella och farliga angripare eller aktörer som stater". (Se prop. 1998/99:74 bl.a. s. 52 f. och 57 ff. samt prop. 1999/2000:30 bl.a. s.13 och 30 ff.)

I den senaste försvarspropositionen (prop. 2001/02:10) har regeringen som följd av den internationella utvecklingen dragit följande slutsatser rörande mål och inriktning för svensk säkerhetspolitik.

En första slutsats är att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består och att ett invasionshot ter sig avlägset. Svensk säkerhetspolitik måste dock även fortsättningsvis syfta till att skapa förmåga att bemöta olika former av väpnade angrepp men i övrigt inriktas mot andra säkerhetspolitiska hot t.ex. terroristhot, IT-relaterade hot och hot med nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. Bättre förutsättningar skall således enligt försvarspropositionen ges för att hantera hot som inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse och som även kan utföras av andra aktörer än stater och med avancerade metoder och vapen. Händelserna i USA den 11 september 2001 har enligt

propositionen tydligt visat på behov av att utveckla förmåga i dessa avseenden. (Se prop. 2001/02:10 s. 34.)

En andra slutsats tar sikte på svenskt deltagande vid internationell krishantering. De hot och risker som är förknippade med instabilitet och kriser eller öppna konflikter i omvärlden, föranleder enligt försvarspropositionen satsningar i form av olika stödåtgärder eller direkta internationella insatser av säkerhetsfrämjande natur eller fredsfrämjande och humanitär karaktär. Det gäller bl.a. deltagande i civil och militär krishantering i samverkan med andra stater. Även i dessa sammanhang har enligt försvarspropositionen en vidgad säkerhetssyn aktualitet och omfattas av den svenska säkerhetspolitiska målsättningen. (Se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 34 ff.)

En tredje slutsats tar enligt försvarspropositionen sikte på "de tekniska infrastruktursystemens fundamentala betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle". Hot mot systemen kan enligt försvarsbeslutet få allvarliga konsekvenser och därmed också en säkerhetspolitisk dignitet. Skyddet av samhällsviktig infrastruktur är därmed enligt propositionen av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten och hot måste därför bemötas.

I 1995 års försvarsproposition har det också pekats på att säkerhetspolitiken i andra länder har vidgats och att det är ett mål och en inriktning att även ta hänsyn till tänkbara risker, hot och svåra påfrestningar på samhället inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp. I propositionen hänvisades till (se prop. 1995/96:12 s. 31) att de flesta länder redan före år 1995 hade omdefinierat sin syn på det säkerhetspolitiska läget och synen på säkerhet. Den huvudsakliga inriktningen tog därvid enligt propositionen och som framgår nedan av avsnitt 3 sikte på ett vidgat säkerhetsbegrepp. En alltmer allmänt accepterad del i säkerhetsbegreppet var därvid säkerhetspolitiska hot och risker av gränsöverskridande karaktär. (Jfr. SOU 1999:37 s. 128 ff.)

2.1.4 Konsekvenserna för underrättelsetjänsten av den säkerhetspolitiska situationen

Genom ett beslut, som statsmakterna fattade år 1976 om den militära underrättelsetjänsten och som präglades av det säkerhetspolitiska läget under kalla kriget, angavs vissa grundläggande principer och riktlinjer för tjänsten. Målet för verksamheten skulle enligt principbeslutet vara att klarlägga främmande maktens militära förhållanden och handlingsmöjligheter och bedöma den militära händelseutvecklingen. Underrättelsetjänstens huvudsakliga uppgifter enligt principbeslutet var att fortlöpande ge underlag för beslut om försvarsmaktens beredskap – förvarningsfunktionen – och att förse försvarsmaktens ledning med underrättelser, som hade betydelse för krigsplanläggning och långsiktplanering av försvaret. Enligt principbeslutet skulle den militära underrättelsetjänsten emellertid också ha en vidare säkerhetspolitiskt inriktad underrättelseuppgift. Sålunda skulle det vara tjänstens uppgift att fortlöpande ha den normala verksamheten i främmande länder klar för sig, så att iakttagelser om förändringar där kunde säkerhetspolitiskt bedömas mot en riktig bakgrund. (Se bl.a. prop. 1975/76:189 s. 35 f., 74 f. och 86 f. samt bet FöU 1975/76:40 s. 3 f. och 14.)

Genom 1992 års försvarsbeslut angav statsmakterna mot bakgrund av den ändrade omvärldssituationen efter det kalla krigets slut inriktningen av säkerhetspolitiken (utrikespolitiken och försvarspolitiken) och totalförsvarets utveckling för perioden 1992–1997. Beslutets säkerhetspolitiska målsättning innebar relativt stora förändringar inom försvaret som även berörde den militära underrättelsetjänsten (se prop. 1991/92:102 s. 126 f.). I propositionen till försvarsbeslutet angavs att underrättelsetjänsten spelar en viktig roll för utformningen av Sveriges försvars- och utrikespolitik och att verksamheten hade att förse regeringen, försvaret och vissa andra myndigheter med underlag för bedömningen av den allmänna utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen.

1995 och 1996 års försvarspropositioner innebar ändrade förhållanden för den militära underrättelsetjänsten. Det angavs att den starkt begränsade risken för angrepp mot Sverige hade minskat betydelsen av den tidigare traditionella och huvudsakliga uppgiften för underrättelsetjänsten att i ett kortsiktigt perspektiv ge förvarning om invasionshot mot landet grundade på militära indikationer. Det framhölls att om det trots allt skulle utvecklas en situation som innebär att ett angreppshot utvecklas så "bör vi få en betydande politisk förvarning". De internationella kontakterna och tillgången på information gav enligt 1995 års försvarsproposition större möjlighet än tidigare att varsebli och värdera hotande utvecklingar i omvärlden. En anpassning av försvarets krigsduglighet till de nya säkerhetspolitiska förhållandena krävde enligt propositionerna särskilda insatser inom underrättelseområdet. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 30, 41 och 48.)

I 1995 och 1996 års försvarspropositioner anfördes att underrättelsetjänsten i det nya säkerhetspolitiska läget fortsättningsvis hade att lägga vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom de politiska, ekonomiska och militära områdena av betydelse för landets säkerhet. Underrättelsetjänsten skulle inriktas mot att ge underlag för beslut om att vid behov och i ett vidare säkerhetspolitiskt perspektiv anpassa totalförsvarets förmåga. Det borde enligt regeringen ankomma på Försvarsmakten att se till att det finns en tillräcklig organisation och kapacitet för detta. (Se prop. 1995/96:12 s. 63 och 1996/97:4 s. 29.) Totalförsvarets förmåga skulle, som nämnts ovan, enligt 1995 års försvarsproposition omfatta att förebygga och hantera hot, risker och påfrestningar inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp. Det skulle bl.a. gälla ekonomiska kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, nationalism, etniska och kulturella konflikter, gränsöverskridande grov brottslighet och terrorism, spridning av massförstörelsevapen (proliferation) och teknologi, flykting- och migrationsproblem (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 30 f., 43 och 45 ff.).

Underrättelsekommittén, som bl.a. hade att se över den militära underrättelsetjänstens uppgifter, konstaterade i mars 1999 i sitt betänkande att den säkerhetspolitiska utvecklingen och förändringen i omvärlden under de senare åren hade påverkat förutsättningarna för den militära underrättelse-

tjänsten i hög grad. Enligt utredningsdirektiven skulle kommittén utgå från det behov av förändringar inom underrättelsetjänsten, som bedrevs främst inom Försvarsmakten och FRA och som regeringen och försvarsutskottet angav i samband med riksdagsbeslutet år 1995 om totalförsvarets förnyelse (se SOU 1999:37 s. 332 och 339). Underrättelsekommittén gjorde mot bakgrund av främst 1995 och 1996 års försvarspropositioner och försvarsbeslut men också mot bakgrund av regeringens proposition Förändrad omvärld – omdanat försvar (prop. 1998/99:74) följande sammanfattande bedömning av konsekvenserna från en principiell utgångspunkt för den svenska militära underrättelsetjänsten. Sälunda hade enligt kommittén (se SOU 1999:37 s. 200) en underrättelsemässig tyngdpunktsförskjutning skett

- från traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion,
- från heltäckande operativ och taktisk militär uppföljning,
- mot strategiska underrättelser,
- mot icke-militära underrättelser,
- mot mer selektivitet i uppföljningen av den militära verksamheten i närområdet,
- mot förändrade inhämtningsmetoder, mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.

Underrättelsekommittén, som hänvisade till 1995 och 1996 års försvarspropositioner och försvarsbeslut, konstaterade att de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna krävde förändringar i inriktningen av och formerna för den svenska militära underrättelsetjänsten. En utgångspunkt skulle dock enligt Underrättelsekommittén vara att underrättelsetjänsten även fortsättningsvis skulle fullgöra uppgifter inom ramen för den grundberedskap som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvar mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet. Kommittén framhöll emellertid att för s.k. anpassningsbeslut var traditionell militär underrättelseverksamhet numera av relativt sett mindre betydelse (jfr. Försvarsberedningens rapport Förändrad omvärld – omdanat försvar, Ds 1999:2 s. 149). Sälunda ställer anpassningsprocessen, som syftar till att avpassa resurserna inom totalförsvaret efter omvärldsläget, enligt kommittén, andra

krav på att förmåga finns att upptäcka relevanta förändringar i omvärldsutvecklingen och att på rätt sätt tolka innebörden och betydelsen av dessa. Kommittén betonade att de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna för underrättelsetjänst karaktäriserades av en allmänt förändrad internationell problembild, som har sin grund i ett relativt brett spektrum av icke-militära s.k. nya hot och risker. (Se SOU 1999:37 s. 199 och 234 ff.)

Det sagda innebar enligt Underrättelsekommittén en inriktning av underrättelseverksamheten i anpassningsprocessen mot nya ämnesområden inom vilka indikationer av betydelse för en säkerhetspolitisk bedömning kan förekomma. Som exempel i dessa sammanhang kunde enligt kommittén nämnas förutom politiska hållningar, den ekonomiska situationen och sociala eller samhälleliga förhållanden bl.a. den demografiska utvecklingen, religiösa rörelser, miljöförändringar m.fl. företeelser. Dessa företeelser kunde enligt kommittén även innefatta s.k. nya hot och mot vilka totalförsvarsresurser eljest skall kunna användas mot bakgrund av en allmänt vidgad säkerhetssyn. Tyngdpunkten i underrättelseinhämtningen låg därför enligt kommittén, när det gäller anpassningsprocessen, numera på förhållanden som knyter an mindre till den militära underrättelsetjänstens traditionella uppgifter och mer till en civilt inriktad underrättelsefunktion. Detta krävde också enligt kommittén att en samordning utvecklas mellan olika underrättelseorgan och mellan underrättelseorganen och olika civila myndigheter. (Se SOU 1999:37 s. 199 och 238.)

När det gäller utformningen av svensk medverkan i det internationella säkerhetsfrämjande samarbetet och i fredsfrämjande och humanitära insatser har Underrättelsekommittén framhållit att det är underrättelsetjänstens uppgift att kunna ge en helhetssyn på hanteringen av olika hot och risker (jfr prop. 1995/96:12 s. 48 f. och prop. 1996/97:4 s. 63). Det krävs enligt kommittén att underrättelsetjänsten kan ge erforderlig information att lägga till grund för en planering av tänkbara insatser eller ett senare beslut om sådana. Krav ställs också på underrättelsetjänsten att kunna förutse konflikter samt bearbeta inhämtat material och delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden i dessa konflikter.

Underrättelseorganen skulle således enligt kommittén i enlighet med 1995 och 1996 års försvarsbeslut bedriva en underrättelseverksamhet som omfattade även sådana s.k. nya hot som, utan att utgöra militära hot men med ett vidgat säkerhetsbegrepp, utgjorde bakgrund för svensk utrikesförsvars- och säkerhetspolitik. Vidare krävdes att information kan lämnas såsom stöd för svensk medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet bl.a. för insatsstyrkors säkerhet och operationer, när de befinner sig på platsen för dessa. Sålunda är underrättelsefunktionen enligt kommittén en förutsättning för styrkornas säkerhet, för deras förmåga att lösa sina uppgifter och leda förhandlingar samt att ha kontroll över bevakningsområdet m.m. (Se SOU 1999:37 s. 244 ff.)

Underrättelsekommittén har, när det gäller det vidgade säkerhetsbegreppet och de s.k. nya hotens konsekvenser för underrättelseverksamheten, pekat på att den nya säkerhetspolitiska situationen enligt 1995 och 1996 års försvarspropositioner och försvarsbeslut har medfört att man inom totalförsvarets ram i fortsättningen skall utgå från en vidgad säkerhetssyn och bemöta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar. Det var enligt kommittén, som hänvisade till försvarsbeslutet, fråga om nya hot som inte kunde sägas utgöra en direkt fara för vår suveränitet, vårt självbestämmande eller vår territoriella integritet, men som kunde utvecklas mot att beröra hela samhällsstrukturen. Det var företeelser, som till karaktär och definitionsmässigt hade ett icke-militärt ursprung, men där ett ingripande kunde ske av ansvariga myndigheter med både militär och civil verksamhet inom ramen för den totalförsvarsyn som finns i Sverige. Konsekvenserna kunde också enligt kommittén ytterst bli att militär förmåga kunde erfordras eller utnyttjas för att skydda samhället och nationella intressen.

Gemensamt för de nya hoten var enligt Underrättelsekommittén att det var fråga om att en "händelse, företeelse eller något förhållande påverkar det internationella samfundet, vår nation, landets befolkning, viktiga samhällsfunktioner eller vår livsmiljö på ett oacceptabelt sätt". Det kunde, såsom framhållits i 1995 och 1996 års gemensamma försvarsbeslut, gälla hot i form av bl.a. ekonomiska kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, nationalism (extremism), etniska och religiösa konflikter,

gränsöverskridande brottslighet och terrorism samt flykting- eller migrationsproblem (jfr. bl.a. prop. 1995/96:12 s. 43). Uppgiften att medverka till kontrollen av efterlevnaden av internationella avtal om nedrustning, till rustningskontroll samt kontroll av spridning av massförstörelsevapen och utvecklingen av teknologiska hot var enligt kommittén särskilt viktiga i underrättelsetjänsten. Underrättelsekommittén har särskilt pekat på samhällets ökade sårbarhet genom specialisering och komplexa beroenden på grund av att allt fler funktioner bygger på informationsteknologi, vilket medför att hot mot tele- och datorsystem kan få förödande konsekvenser för infrastruktur och ekonomisystem, försörjningssystem m.m. Vidare hänvisades det till potentiella allvarliga miljöproblem bland annat till följd av kärnkraftsverksamhet och kärnavfallshantering. (Se bl.a. SOU 1999:37 s. 188 ff.)

Underrättelsekommittén har behandlat frågan om på vad sätt det ankommer på den militära underrättelsetjänsten att ta sig an icke militärt anknutna säkerhetsproblem i form av s.k. nya hot. Kommittén pekade på att 1995 och 1996 års försvarspropositioner och försvarsbeslut hade hänvisat till att säkerhetspolitiken skulle bedrivas och totalförsvaret utformas med en helhetssyn på hanteringen av sådana hot, trots att hoten inte bedömdes utgöra en direkt fara för landets säkerhet och därför inte primärt skulle bemötas med militära insatser. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 48 f. och SOU 1999:37 s. 240 f.) Kommittén konstaterade emellertid att ett ansvar för att åtgärder vidtogs mot de s.k. nya hoten föll på de olika civila statliga och kommunala myndigheter, som normalt hade att bära ansvar för ingripanden inom respektive verksamhetsområde. Sålunda hade t.ex. Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion och Statens räddningsverk att svara för ekologiska frågor i samband med nedfall av radioaktiva ämnen. Migrationsverket svarar för flykting- och migrationsfrågor. Post- och telestyrelsen svarar för skydd av telekommunikationer. Varje ansvarig myndighet hade enligt kommittén att följa och analysera nya hot som faller inom ramen för det egna verksamhetsområdet. Kommittén påpekade samtidigt, med hänvisning till 2§ lagen (1992:s1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, att syftet med insatser av försvarsresurser, såsom bl.a. den militära underrättelseverksamheten, alltid var att bistå samhället att förebygga och

hantera svåra påfrestningar. Sålunda bör FRA och andra militära underrättelseorgan ha att på uppdrag stödja andra myndigheter med inhämtning och eventuell analys av information i särskilda fall. Vidare hade enligt kommittén underrättelseorganen, om de i övrigt i sin verksamhet fick information som kunde vara av intresse för andra myndigheter, att i vissa fall underrätta dessa. (Se SOU 1999:37 s. 242.)

I 2001 års försvarsproposition (se prop. 2001/02:10 s. 242 ff.), som i stort sett ansluter till 1995 och 1996 års försvarspropositioner och försvarsbeslut, har regeringen förklarat att den delar Underrättelsekommitténs beskrivning av den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som har skett och beskrivningen av de krav som skall ställas på underrättelsetjänsten. I försvarspropositionen har regeringen först redovisat sin syn på några viktiga frågor som rör underrättelsetjänsten och som har behandlats tidigare i bl.a. propositioner och riksdagsbeslut. Därefter har regeringen tagit upp några nya krav på underrättelseverksamheten som utvecklingen har fört med sig. Regeringen har inte lämnat något förslag till riksdagen om den försvars- och säkerhetspolitiska inriktningen och underrättelsetjänsten med anledning av 2001 års försvarsproposition. Försvarsutskottet har emellertid i samband med behandlingen av motioner hänvisat till bl.a. det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsetjänst enligt propositionen (se bet. 2001/02:FöU9 s. 10 f.).

I den nyssnämnda försvarspropositionen angavs att en viktig uppgift för den militära underrättelsetjänsten är att på grundval av i första hand militära och politiska indikationer, i tid kunna ge statsmakterna och försvarsledningen en förvarning om krigshot. Trots den förändrade militära hotbilden och den minskade risken för militära angrepp mot landet, kvarstår enligt försvarspropositionen tjänstens grundläggande uppgift att förvarna om militära angrepps-förberedelser.

När det gäller anpassningsprincipens konsekvenser anges i försvarspropositionen såsom en viktig uppgift för underrättelsetjänsten att kunna förvarna om sådana förändringar i omvärldsläget som föranleder beslut om anpassning i ett längre tidsperspektiv. Därvid måste enligt propositionen en rad faktorer beaktas som inte har militär

anknytning, såsom politiska förhållanden, ekonomisk tillväxt, teknologisk kompetens, infrastruktur, handelsmönster, kriminalitet och allmänna sociala förhållanden. I propositionen framhålls att tyngdpunkten i underrättelsefunktionen när det gäller anpassningsprocessen har anknytning till såväl den militära underrättelsetjänstens traditionella uppgifter som en allsidigt inriktad underrättelsefunktion. Det är därför enligt propositionen viktigt med en ökad samverkan mellan försvarsunderrättelseverksamheten och myndigheter utanför försvarsunderrättelsesfären, som t.ex. Rikspolisstyrelsen (genom Säkerhetspolisen – SÄPO – och Rikskriminalpolisen) och Tullverket. Vidare bör resultatet av analyser och annan information i ökad utsträckning delges relevanta myndigheter och departement för att kunna utnyttjas som beslutsunderlag. Enligt propositionen måste en sammanvägning av militär respektive politisk, ekonomisk och annan civil information ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut på politisk nivå. En samverkan eller ett samarbete mellan olika aktörer som ingår i underrättelsesfären måste därför utvecklas.

När det gäller det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsetjänsten framhålls i försvarspropositionen, som viktigt, att den nya säkerhetspolitiska situationen har medfört att samhället behöver kunna möta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Det kan gälla bl.a. gränsöverskridande brottslighet och terrorism, ekonomiska och finansiella kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, etniska och religiösa konflikter samt den sårbarhet som den tekniska utvecklingen och informationstekniken medför. De hot mot säkerheten som avses måste dock ha en viss dignitet och beröra samhällsliga funktioner.

Den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet gör att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Underrättelsetjänsten skall enligt försvarspropositionen kunna samverka med andra myndigheter. Den säkerhetspolitiska utvecklingen ställer enligt propositionen krav på att

samarbetet och samordningen stärks mellan myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamheten och andra myndigheter i syfte att utveckla förmågan att hantera en bredare hotbild och att stödja internationella insatser.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen ställer enligt den senaste försvarspropositionen nya krav på den militära underrättelsetjänsten i bl.a. följande hänseenden.

- Underrättelsetjänsten skall utvecklas mot att kunna möta anpassningsprincipens krav på att kunna ge tidig förvarning och för att skapa förutsättningar för en ökad operativ förmåga hos de militära förbanden.
- Försvarsmaktens utveckling mot ett flexibelt och rörligt insatsförsvar, som i stora delar bygger på överväganden om en övergång till ett s.k. nätverksbaserat försvar (se prop. 2001/02:10 s. 129 ff.), ställer ändrade krav på underrättelsetjänsten.
- Underrättelsetjänstens förmåga till analys av mer globala trender som kan få effekter mot landet och har säkerhetspolitisk relevans skall utvecklas, liksom analysen av utvecklingen mot alternativa krigföringsmetoder, inklusive s.k. asymmetrisk krigföring och terrorism. Kompetens skall finnas i underrättelseverksamheten för att kunna bedöma hot och risker riktade mot samhällsviktiga infrastrukturer, inklusive risken för s.k. informationsoperationer.
- Inom den vidgade hotbilden utgör terrorism och den organiserade internationella brottsligheten ett viktigt område för underrättelsetjänst.
- Utvecklingen när det gäller massförstörelsevapen och deras vapenbärare skall ha fortsatt hög prioritet för underrättelseorganen.
- Underrättelsefunktionen inom ramen för de internationella organisationernas krishanteringsförmåga bör utvecklas bl.a. genom en utvecklad skicklighet hos de svenska underrättelseorganen att inhämta och analysera underrättelse-information inför och i samband med internationella insatser.
- Inriktningen av underrättelseverksamheten skall ökas mot att säkerställa statsmakternas behov av information och regeringens behov av beslutsunderlag för olika handlingsalternativ.

- Samarbetet och samordningen skall stärkas mellan myndigheterna inom den militära underrättelseverksamheten och andra myndigheter i syfte att utveckla förmågan att hantera en bredare hotbild och att stödja internationella insatser.

I regeringens proposition Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) har bl.a. frågan om en organisatorisk struktur för informationssäkerheten i samhället behandlats. Det har framhållits att målet bör vara att upprätthålla en hög informationssäkerhet i hela samhället som innebär att man skall kunna förhindra eller hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. För att förhindra allvarliga informationsattacker mot Sverige bör enligt propositionen bl.a. underrättelsetjänstens arbete förstärkas. (Se prop. 2001/02:158 s. 103.) I propositionen sägs vidare (s. 110) att FRA bör bl.a. kunna

- stödja insatser vid nationella kriser med IT-inslag,
- medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid hot mot samhällsviktiga system,
- genomföra aktiv IT-kontroll och
- ge annat tekniskt stöd inom informationssäkerhetsområdet.

Enligt Försvarsutskottet, som har diskuterat synpunkterna i propositionen på informationssäkerheten, (se bet. 2001/2002:FöU 10 s. 73) är det viktigt att det finns en statlig myndighet som kan ge kvalificerat stöd i informations-säkerhetsfrågor. FRA har enligt utskottet kunskap och säkerhetsmedvetande för att få ansvar för att tillhandahålla teknikkompetens inom den offentliga sektorn. Regeringen har också genom ändringar i instruktionen för FRA, som har trätt i kraft den 1 februari 2003, följt upp propositionen och givit FRA de uppgifter som har angivits i denna.

Utvecklingen i den tekniska miljö, som underrättelsetjänsten och därmed signalspaningsverksamheten skall bedrivas, har skapat en ytterligare dimension, när det gäller det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för verksamheten. Möjligheten att fortsättningsvis genom signalspaning kunna inhämta relevant militär och en avsevärt ökande civil telesänd kommunikation blir allt mer komplicerad med hänsyn till trafikmängd och teknikutvecklingen på telekommunika-

tionsområdet. Teknikutvecklingen, framför allt när det gäller civila kommunikationssystem, sker mycket snabbt och metoderna för att kommunicera varierar stort. Detta ställer krav på att fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva signalspaningsverksamhet.

2.2 FRA:s verksamhet, uppgifter och organisation

2.2.1 Inledning

Såsom har redovisats ovan i avsnitt 2.1.4 har statsmakterna sedan mitten av 1990-talet i främst regeringens försvarspropositioner angivit hur konsekvenserna av den säkerhetspolitiska utvecklingen skall återspeglas i underrättelseorganens verksamhet. På så sätt har allmänna utgångspunkter för verksamheten angivits. Mer övergripande styrs verksamheten och inriktningen av de uppgifter som underrättelseorganen och därmed också FRA har att fullgöra också genom bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet i lagen (2000:120) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om sådan verksamhet. I övrigt skall, direkt och i detalj, verksamheten regleras vid och uppgifterna för de enskilda myndigheterna genom regeringens särskilda föreskrifter i förordning, regleringsbrev eller på annat sätt. Sålunda kan regeringen i instruktioner för eller i regleringsbrev till den enskilda myndigheten hänvisa till de allmänna utgångspunkter som har angivits för verksamheten. I denna form ges även mer detaljerade föreskrifter för verksamheten och de särskilda eller preciserade uppgifter som myndigheten enligt regeringen skall ha.

Verksamheten vid och uppgifterna för FRA regleras särskilt för FRA genom förordningen (1994:714) med instruktion för FRA och det årliga regleringsbrevet för myndigheten jämte en bilaga till detta. I instruktionen för FRA anges att FRA är en uppdragstagande myndighet som har att utföra signalspaning enligt den inriktning som regeringen, Forsvarsmakten och övriga uppdragsgivare anger

för olika särskilda uppdrag som ges åt FRA. Sålunda ger regeringen bl.a. i enlighet med bilagan till regleringsbrevet på årsbasis olika mer eller mindre preciserade underrättelseuppdrag åt försvarsunderrättelsemyndigheterna (Försvarsmakten, FRA, FOI och FMV) i enlighet med vad som anges i särskild inriktning av Regeringskansliet. Försvarsmakten skall i enlighet med 4 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten leda och bedriva försvarsunderrättelseverksamheten enligt den nyss angivna lagen. Det innebär att Försvarsmakten bl.a. genom särskilda s.k. inriktningsdokument på årsbasis ger vissa uppdrag åt FRA.

Mellan FRA och några uppdragsgivande myndigheter finns avtal om att FRA skall fullgöra vissa uppgifter. Sådana avtal föreligger mellan FRA och Försvarsmakten, SÄPO och Försvarets materielverk. I övrigt har FRA såsom en uppdragstagande myndighet att utföra de uppdrag som efter hand ges av Regeringskansliet, Försvarsmakten och andra myndigheter.

I det förevarande avsnittet 2.2 kommer i det följande att behandlas de allmänna i lag och förordning givna bestämmelserna för försvarsunderrättelseverksamhet (avsnitt 2.2.2) och de särskilda för FRA av regeringen utfärdade bestämmelserna om FRA:s verksamhet och uppgifter (avsnitt 2.2.3). Vidare behandlas FRA:s verksamhet, uppgifter och organisation mer allmänt (avsnitt 2.2.4). Den detaljerade inriktning för verksamheten som i övrigt ges i form av särskilda uppdrag av regeringen, Försvarsmakten och olika myndigheter genom inriktningsdokument, avtal eller på annat sätt kommer att behandlas nedan under avsnitten 5 och 6. Avsnitten rör bl.a. den övergripande inriktningen av FRA respektive FRA:s rapportering.

2.2.2 Bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet

Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet tar sikte på uppgifter och arbetsformer för de myndigheter, som regeringen enligt lagen skall utse för att bedriva sådan verksamhet. Av dessa myndigheter är FRA en. I lagen anges att försvarsunderrättelseverksamhet, som avser både militärt och civilt försvar inom ramen för totalförsvaret, skall bedrivas

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

Begreppet försvarsunderrättelseverksamhet täcker således enligt lagen inte bara underrättelseverksamhet till stöd för det militära försvaret och till svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Begreppet täcker även sådan verksamhet som har samband med internationellt säkerhetssamarbete eller som syftar till att stärka samhället vid svåra påfrestningar (se prop. 1999/2000:25 s. 7). Det har ansetts lämpligt att benämna underrättelseverksamheten som försvarsunderrättelseverksamhet för att göra åtskillnad till andra nyskapade begrepp i annan lagstiftning såsom kriminalunderrättelseverksamhet och skatteunderrättelseverksamhet (se SOU 1999:37 s. 322 och prop. 1999/2000:25 s. 5 f. och 13 ff.).

I den proposition som låg till grund för lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2000, har såsom bakgrund och utgångspunkter för lagstiftningen angivits att förändringarna i omvärlden avsevärt har påverkat uppgifterna för den tidigare militärt inriktade underrättelsetjänsten. Det har framhållits att nya säkerhetshot har efterträtt tidigare militära angreppshot mot landet och vårt närområde. Dessa "hot har uppstått i form av migrationstryck, politisk och social instabilitet och påfrestningar på det ekologiska systemet. Härtill kommer risk för spridning av massförstörelsevapen, terrorism, etniska och kulturella konflikter m.m." Ansvaret för åtgärder mot nya säkerhetshot, som inte bedöms utgöra någon direkt fara för landet, ligger emellertid på olika civila statliga och kommunala myndigheter. Enligt propositionen bör emellertid den militära underrättelsetjänsten inom ramen för uppdrag kunna stödja dessa myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall. Vidare påpekades den tyngdpunktsförskjutning som har skett och alltjämt sker av underrättelseverksamheten från en militärt inriktad verksamhet till en civilt inriktad sådan.

(Se SOU 1999:37 s. 239 ff. och prop. 1999/2000:25 s. 6 och 14.)

Regeringen ansvarar enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet för den närmare inriktningen av den underrättelseverksamhet, som skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen anger. Uppgiften att bedriva underrättelseverksamhet skall enligt lagen fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Mot denna bakgrund skall det utarbetas hotbildsanalyser och underrättelsebedömningar i underrättelsefrågor som skall rapporteras till Regeringskansliet och andra berörda myndigheter. (Se prop. 1999/2000:25 s. 15 f.)

I lagen anges vidare att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, samarbeta i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Ett utbyte av underrättelseinformation får dock, enligt vad som uttrycks mer preciserat i förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet, ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret.

Försvarsunderrättelseverksamhet får enligt lagen inte avse uppgifter som ligger inom ramen för brottsbekämpande eller brottsförebyggande arbete som ankommer på olika myndigheter. Däremot skall dessa, liksom andra myndigheter, kunna lämnas biträde. (Se prop. 1999/2000:25 s. 6 och bet. 1999/2000:FÖU3 s. 8 f.) Slutligen anges i lagen att en särskild nämnd skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten enligt vad regeringen närmare föreskriver.

I förarbetena till lagen anges fyra grundprinciper som skall gälla försvarsunderrättelseverksamheten. Grundprinciperna har inte kommit till uttryck i lagtext men det hänvisas till att principerna, som har vuxit fram efter hand, har sitt ursprung i olika propositioner och utskottsbetänkanden bl.a. i samband med försvarsbeslut (se bl.a. bet. FöU 1973:25 s. 11 och 28, prop. 1975/76:189 s. 87 f., bet FöU 1975/76:40 s. 4 samt bet. KU 1987/88:40 s. 191 och 1990/91:KU 30 s. 35, 37, 105, 313 och 317 f.).

Enligt grundprinciperna gäller bl.a. att försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intentioner. Verksamheten får uteslutande avse underrättelser av betydelse för rikets yttre säkerhet och för det internationella säkerhetssamarbetet i form av svenskt stöd till och deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete samt i

fredsfrämjande och humanitära insatser. Verksamheten skall tjäna endast vårt lands säkerhetspolitiska intressen och får därmed inte bedrivas på uppdrag av någon annan stat eller låta andra staters intressen gå före våra egna. Utbyte av information med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret.

I förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet anges att verksamheten skall bedrivas, förutom av Försvarsmakten, av FRA, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsanstalt (FOI). Det föreskrivs vidare att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får samarbeta i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. I övrigt innehåller förordningen ett antal bestämmelser om skyldighet för de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet att i olika avseenden lämna information i frågor som rör verksamheten eller att samverka i sådana frågor. Sålunda skall till Regeringskansliet genom Försvarsdepartementet anmälas frågor om samarbete i underrättelsefrågor med andra länder. Myndigheterna skall vidare samverka med SUND när det gäller försvarsunderrättelseverksamheten. Vidare skall Försvarets underrättelsenämnd (FUN), som är den särskilda nämnd som enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten, informeras om bl.a. samarbetet med andra länder.

2.2.3 Särskilda av regeringen utfärdade bestämmelser och direktiv om FRA:s verksamhet och uppgifter

FRA, som bildades år 1942, är enligt den tidigare nämnda förordningen med instruktion för FRA en central förvaltningsmyndighet med uppgift att bedriva signalspaning. Signalspaningen innebär, som redan nämnts, enligt instruktionen att med mottagarsystem och andra elektroniska hjälpmedel registrera radiosignaler för att hämta in underrättelser. Signalerna kan komma från kommunikation

genom tal, telegrafi, data och fjärrskrift eller ha andra funktioner i samband med radar, navigering eller överföring av mätvärden.

Vidare anges i instruktionen för FRA, som redan framgått, att signalspaningsverksamheten skall bedrivas enligt den inriktning som regeringen, Försvarmakten och övriga uppdragsgivare ger. Det är uppdragsgivaren som på detta sätt styr verksamheten. FRA är således enligt instruktionen en uppdragstagande myndighet som skall utföra signalspaning i enlighet med vad olika uppdragsgivare anger såsom målsättning och syfte med spaningen.

FRA skall vid utövande av verksamheten enligt sin instruktion särskilt ha förmåga att

- följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet
- fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten,
- utföra matematiska bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret.

FRA skall vidare enligt instruktionen ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. FRA får efter begäran stödja sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig ur sårbarhetssynpunkt eller ur ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. FRA skall därvid, såsom redan har berörts, särskilt kunna

1. stödja insatser vid nationella kriser med IT-inslag,
2. medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid IT-relaterade hot mot samhällsviktiga system,
3. genomföra IT-säkerhetsanalyser,
4. ge annat tekniskt stöd.

FRA skall vidare enligt instruktionen samverka med andra organisationer inom informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.

Som en ytterligare uppgift enligt instruktionen har FRA att biträda andra myndigheter vid värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspaningssystem.

I regleringsbrevet för FRA för budgetåret 2003, som till sin utformning avviker från tidigare års regleringsbrev för myndigheten, hänvisas till att FRA, i likhet med ett antal andra myndigheter, i sin verksamhet skall bidra till målen för politikområdena Totalförsvaret och Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar.

När det gäller politikområdet Totalförsvaret skall FRA:s resurser liksom andra totalförsvarsresurser användas för att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Uppgiften för FRA i dessa sammanhang är, enligt regleringsbrevet och såsom har angivits i lagstiftningen, att bedriva signalspaning till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. FRA skall härvid rapportera till regeringen i enlighet med vad som beslutas i ett hemligt regeringsbeslut.

FRA skall vidare inom ramen för verksamhetsområdet för det militära försvaret ge Försvarmakten det stöd som är nödvändigt för att Försvarmakten skall kunna använda totalförsvarsresurser på ett ändamålsenligt sätt. Stödet avser därvid inte bara signalspaning utan även materiel- och personalförsörjning m.m. Det militära försvaret omfattar i dessa sammanhang den verksamhet som bedrivs av Försvarmakten och av FMV, FOI, Förvarshögskolan och Försvarets pliktverk.

FRA skall, inom ramen för det militära försvaret genom underrättelserapportering tillgodose regeringens, Försvarmaktens och övriga uppdragsgivares behov av underrättelser för att skapa fullgoda underlag för planering, beslut och genomförande av verksamhet. FRA:s uppdrag skall bedrivas så att verksamheten snabbt kan anpassas till händelseutvecklingen i omvärlden. Rapportproduktionen skall vara förankrad i och styrd av uppdragsgivarens behov.

Vidare skall FRA producera signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov. FRA skall även stödja Försvarmakten i uppgiften att hävda Sveriges territoriella integritet. FRA skall också stödja Försvarmaktens förbandsproduktion och därvid utveckla metodik och

fackutbilda personal. Vidare skall FRA enligt regleringsbrevet stödja svenska förband i internationell tjänst med kompetens vad gäller signalspaningsutrustning och metodik som behövs främst för att förvarna om omedelbara hot mot förbanden. FRA skall även förbereda underrättelsestöd till svenska förband anmälda till EU:s styrkeregister

FRA skall också enligt regleringsbrevet stödja Försvarmakten och andra myndigheter med utveckling av system där signalspaningsutrustning ingår. Regeringskansliet skall stödjas med underhåll av datorsystem. FRA får på uppdrag av FMV utföra prov och försök inom telekrigsområdet.

FRA skall vidare inom ramen för det civila totalförsvaret efter uppdrag lämna stöd inom sitt kompetensområde till myndigheter m.m. Målet för FRA:s verksamhet är därvid att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld. Vidare är målet att bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

När det gäller politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar anges att målet för FRA:s verksamhet är att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred och minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder. Inom politikområdet har FRA särskilt enligt regleringsbrevet att bidra till att samhällets förmåga att möta IT-relaterade hot ökar.

Enligt regleringsbrevet har FRA uppdrag att redovisa sin bedömning av i vilken omfattning hot, risker och påfrestningar inom den vidgade hotbilden har kunnat behandlas. Av redovisningen skall framgå hur värderingar har gjorts och hur slutsatser har dragits.

I en särskild bilaga till regleringsbrevet ges riktlinjer för försvarsunderrättelseverksamheten vid bl.a. FRA. I bilagan hänvisas inledningsvis till lagen och till förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet och till instruktionen för FRA. Fortsättningsvis anges följande.

Försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas av försvarsunderrättelsemyndigheterna för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-

försvars- och säkerhetspolitik. Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall hålla en sådan beredskap att verksamheten snabbt kan anpassas till händelseutvecklingen i omvärlden. Den tyngdpunktsförändring som skett från traditionell militär förvarning och heltäckande operativ och taktisk förvarning mot strategiska och icke-militära underrättelser och den vidgade hotbilden skall fortsätta.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall utveckla sin förmåga att analysera globala trender som kan få effekter mot landet och som har säkerhetspolitisk relevans. Den vidgade synen på vad som infattas i hot mot landets säkerhet medför att högre krav ställs på försvarsunderrättelsemyndigheterna beträffande samverkan och samordning med andra myndigheter. Därutöver krävs nära kontakt mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och deras avnämare för att försvarsunderrättelseverksamheten skall ge bättre beslutsunderlag. Tidskraven har skärpts, vilket ställer ökade krav på myndigheternas snabbhet och delgivning.

Försvarsunderrättelseverksamheten skall tillgodose sådana underrättelsebehov som uppstår till följd av Sveriges internationella verksamhet. Sveriges allt bredare medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet kräver att statsmakterna genom försvarsunderrättelseverksamheten får erforderlig information att lägga till grund för konfliktförebyggande åtgärder, krishantering, planering och beslut om insats. Detta arbete skall ha hög prioritet.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall bidra till ett stärkt underrättelsesamarbete inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik GUSP och EU:s krishanteringsförmåga ESDP.

Information som saknar betydelse för försvarsunderrättelsemyndigheternas försvarsunderrättelseverksamhet skall inom ramen för gällande bestämmelser förstöras. Material som har ett sådant innehåll att det bör komma till polisens kännedom skall dock överlämnas till denna.

Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk skall samråda med Försvarets radioanstalt vid utveckling, anskaffning och operativ drift av signalspaningssystem i syfte att säkerställa en effektiv användning av landets samlade signalspaningsresurser.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik till regeringen

löpande rapportera i enlighet med vad som beslutas i den särskilda inriktningen.

Regeringen har genom beslut den 12 december 2002 angivit en särskild inriktning för budgetåret 2003 avseende försvarsunderrättelsemyndigheterna. Dessa skall enligt beslutet inrikta sin verksamhet och anpassa sin rapportering enligt vad som framgår av en hemlig bilaga till regeringsbeslutet. Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall under budgetåret följa de närmare anvisningar avseende den särskilda inriktningen som lämnas av Regeringskansliets samordningssektariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor (SUND)

2.2.4 Allmänt om FRA:s verksamhet, uppgifter och organisation

En redovisning av regeringens bestämmelser om FRA:s verksamhet och uppgifter har lämnats i avsnitt 2.2.3.

En övergripande uppgift för FRA, såsom anges i lagstiftningen och i regleringsbrevet för FRA, är att bedriva signalspaning till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. FRA skall genom rapportering förse regeringen, Försvarsmakten och andra uppdragsgivare med underrättelser som behövs för att ge underlag för planering, beslut och verkställighet. FRA:s verksamhet bygger således på att vara en uppdragstagande myndighet och verksamheten skall vara förankrad i och styrd av uppdragsgivarnas behov av underrättelser. Verksamheten skall bedrivas så att den snabbt kan anpassas till den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och inriktas mot att bevaka den nationella säkerheten.

FRA:s signalspaning syftar, som redan framgått, bl.a. till att ge underlag för bedömning i fråga om sådan förvarning om förhållanden i omvärlden, som kan påverka landet i säkerhetspolitiska och militära hänseenden. Signalspaningen bedrivs som kommunikationsspaning mot utländsk radiokommunikation (KOS) och som s.k. teknisk signalspaning (TES) mot vissa sändningar av annan karaktär. Den utförs från stationer, som med hänsyn till radiovägornas utbredning är placerade på lämpliga platser i Sverige. Spaning

bedrivs även från flygburna stationer och från fartyget HMS Orion.

Kommunikationsspaningen, KOS, riktar sig mot sådana signaler som bär ett verbalt kommunikationsinnehåll mellan en sändare och en mottagare, dvs. telefoni, telegrafi, fjärrskrift eller dataöverföring. KOS bedrivs av FRA inom alla våglängdsområden där kommunikationssändningar förekommer. Främst inom kortvägsområdet är räckvidden mycket god. Signaler kan ofta uppfångas från krisområden på andra kontinenter.

KOS riktas mot såväl civila och militära eterburna signaler över kommunikationssatelliter och radiolänkar. Sändande källor lägesbestäms med hjälp av pejlanläggningar. I förlängningen kan en eventuell militär motståndares organisation, stridsindelning, taktik och beredskap med mera klarläggas och kartläggas.

Den tekniska signalspaningen, TES, riktas mot signaler med andra syften än kommunikation, främst mot målsökar-, radar- och navigeringssystem. TES används i huvudsak för att utvinna teknisk information. Syftet är bl.a. att identifiera och lägesbestämma främmande flygplan och fartyg, att ge information om främmande vapensystems prestanda samt att varna för potentiella hot mot egna vapensystem. TES är också grunden för egen offensiv s.k. telekrigföring. Utvecklingen inom området för telekrigföring med elektroniska stridsmedel utgör ett allt större hot, eftersom sådana stridsmedel helt kan såväl förstöra vitala civila informations- och kommunikationssystem som slå ut påkostade militära lednings- och vapensystem. Utvecklingen ställer ökande krav på signalkunskap hos FRA och på att FRA bl.a. kan förse Försvarsmakten med aktuella s.k. signalreferensbibliotek, som kan utnyttjas i varnar- och motmedelssystem på bl.a. örlogsfartyg och i stridsflygplan. Genom att avlyssna en signal skapas möjligheter att följa främmande stridskrafter rörelser och att identifiera dessa. Genom s.k. teknisk signalspaning (TES) kan en motståndares vapensystem avlyssnas och ge underlag för att bedöma dessas prestanda.

Inhämtade signaler i både KOS- och TES-funktionen bearbetas, analyseras och ställs samman till underrättelse-rapporter som sänds till FRA:s olika uppdragsgivare. Inhämtningen sker genom avlyssning mot och registrering av utvalda signaler. Den sändande parten söker ofta skydda

innehållet i kommunikation genom ett utvecklat s.k. signalskydd bl.a. i form av kryptering. Bearbetningen inom ramen för KOS-verksamheten syftar till att forcera signalskyddet och frilägga eller beskriva sändningarnas innehåll. Teknisk analys, trafikbearbetning och krypto-forcering är verktyg för detta. En fortsatt analys ger de faktiska underrättelser, som är syftet med verksamheten.

I FRA:s uppgift att bedriva signalspaningsverksamhet till stöd för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken ingår att ge stöd åt Försvarsmakten och att medverka i det svenska deltagandet i internationellt säkerhetssamarbete. FRA har i sistnämnda hänseende att på uppdrag av Försvarsmakten stödja svenska förband i internationell tjänst med signalspaningsutrustning och metodik som behövs bl.a. för att förvarna om hot mot förbanden. FRA skall också lämna stöd i form av underrättelser till svenska förband som är engagerade i internationell tjänst.

Stödet till Försvarsmakten innebär i övrigt bl.a. att på uppdrag av Försvarsmakten stödja förbandsproduktion och därvid utveckla och anskaffa signalspaningsystem samt att utveckla metodik och att fackutbilda personal. En väsentlig och övergripande uppgift är eljest att på uppdrag stödja Försvarsmakten med underrättelseinformation när det gäller Försvarsmaktens huvuduppgifter att försvara landet mot väpnat angrepp och att hävda landets territoriella integritet.

FRA har vidare att på uppdrag av olika myndigheter medverka med underrättelser i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. FRA har enligt sin instruktion i övrigt att bedriva signalspaning i enlighet med vad uppdragsgivande myndigheter anger.

Enligt instruktionen skall FRA vidare särskilt följa förändringen av signalspaningsmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet. Mot bl.a. den bakgrunden kan FRA ge stöd genom att utföra IT-säkerhetsanalyser för att säkerställa skydd av information och informationsteknik mot dataintrång och s.k. informations-krigföring. Uppdragen utförs åt myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller ur ett säkerhets- eller försvarspolitiskt perspektiv. FRA skall därvid, såsom har angivits i den tidigare berörda (se avsnitt 2.1.4) propositionen 2001/02:158 (s. 110) bl.a. ge stöd i olika hänseenden.

FRA:s rapportering är av olika slag. De flesta rapporterna går till den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST, inom Försvarsmakten. Till mottagarna av FRA:s underrättelser hör även Regeringskansliet. Andra uppdragsgivare är SÄPO, Rikskriminalpolisen, FOI, FMV, Tullverket och Kustbevakningen.

FRA delger löpande signalspaningsunderrättelser med Försvarsmakten. Dagligen görs även sammanställningar avpassade för att tillgodose olika underrättelsebehov hos skilda uppdragsgivare. Rapporteringen kan för Försvarsmaktens del t. ex. röra främmande stridskrafter rörelser, övningar, prov av vapen, kränkningar av svenskt territorium m.m. Den dagliga rapporteringen rör i övrigt information av betydelse för bedömningar av internationell krishantering samt den allmänna internationella utrikes- och försvarspolitiska utvecklingen. Ämnesrelaterad regelbunden rapportering sker om bl.a. extremism, terrorism och proliferation samt om förhållandena i vissa regioner såsom Balkan, Persiska viken, Centralasien och andra särskilda kris- eller spänningsområden. En mer långsiktig och bearbetad redovisning sker på månads- eller årsbasis om bl. a. främmande stridskrafter taktik, organisation, struktur och ledning.

FRA behandlar inom ramen för bearbetningen av signalspaningsmaterial, som nyss nämnts, också frågor om kryptering. Det gäller dels kryptoforcering, dels matematiska analyser och kryptosystem som används i första hand inom totalförsvaret. Syftet med det senare är att avgöra om systemen ger ett erforderligt skydd av innehållet i kommunikation s.k. signalskydd. FRA stödjer, förutom Försvarsmakten, även andra myndigheter t.ex. UD och Rikskriminalpolisen i kryptofrågor.

Under hösten 1999 genomfördes en förändring av FRA:s organisation. Omorganisationen syftade bl.a. till en samordning av militär och icke-militär signalspaning som tidigare hade bedrivits i olika avdelningar som i princip var helt skilda från varandra. Vardera avdelningen bedrev separat inhämtning, bearbetning och analys samt rapportproduktion.

Den nya organisationen skulle bl.a. möjliggöra en bättre beredskap för att följa upp nya hot och risker inom ramen för en förändrad säkerhetspolitisk situation och ett vidgat säkerhetsbegrepp. Det framstod också som möjligt att göra

samordningsvinster genom att skapa för militär och civil signalspaning gemensamma avdelningar för inhämtning, bearbetning respektive underrättelserapportering.

Omorganisationen har inneburit att under generaldirektören finns en ledningsstab och sju avdelningar jämte vissa särskilda funktioner. Med undantag för vad som inryms under en särskild avdelning för teknisk signalspaning så har all inhämtning, bearbetning respektive analys och rapportering samlats under tre särskilda avdelningar. TES-avdelningen inkluderas egen inhämtning, bearbetning och rapportering. Vidare finns avdelningar för administration, drift och underhåll samt systemutveckling. Behovet av förändringar i FRA:s nuvarande organisation behandlas nedan i avsnitt 8.

3 Signalspaningsverksamhet i andra länder

Signalspaningsverksamheten i de flesta västeuropeiska länderna har efter det kalla krigets slut präglats av att försvarspolitiska frågor har minskat i betydelse. Behovet av underrättelser och därmed också signalspaningsunderrättelser har ändrat karaktär mot bl.a. mer allmänt säkerhetspolitiska frågor och mot s.k. nya hot. Det ändrade världsläget har generellt sett i Västeuropa lett till en sänkt militär beredskap. Detta har emellertid också medfört högre krav på en kompetent och effektiv underrättelsetjänst, som genom bl.a. signalspaning kan ge underlag för nödvändiga politiska bedömningar och prognoser som kan läggas till grund för försvarsplaneringen i stort, men som även kan ge förvarning i ett kortare perspektiv om en hotfull situation skulle uppstå.

De nya säkerhetshoten ställer också krav på underrättelser om svarbedömbara icke-militära hotbilder och risker i form av bl.a. ekonomiska kriser, flykting- och migrationsrörelser, ekologiska hot, spridning av massförstörelsevapen, internationell brottslighet och terrorism. Terrordådet den 11 september 2001 i New York har påverkat underrättelseverksamheten i hög grad i många länder.

Underrättelsekommittén har i sitt betänkande, SOU 1999:37 s. 128 ff., lämnat en relativt utförlig redogörelse för vissa främmande länders underrättelseorganisationer och bl.a. signalspaningsverksamhet. Utredningen hänvisar till betänkandet och gör endast följande kompletterande anmärkningar.

Den tidigare koncentrationen i de flesta västeuropeiska ländernas militärt inriktade underrättelseverksamhet mot före detta Sovjetunionen har minskat drastiskt. Antalet anställda

inom signalspaningsverksamheten har också minskat, i vissa fall ner mot hälften. I flera länder har väsentliga nedskärningar gjorts i budgeten. På senare tid, bl.a. efter terroristhändelsen i New York, har dock i allmänhet en ökning skett när det gäller resurser för bevakning av terroristhot.

En påtaglig utveckling har skett i många länder mot andra former av underrättelseinhämtning som ett komplement till signalspaning. Det gäller främst öppna källor, s.k. OSINT, som allmänt anses som en allt mer betydelsefull underrättelsekälla (se bl.a. SOU 1999:37 s. 257 ff.). Vidare har det ansetts nödvändigt med en allt starkare samverkan mellan underrättelseinhämtning genom signalspaning, SIGINT, och s.k. personbaserad inhämtning, HUMINT, för att åstadkomma en tillförlitlig, snabb och sammanvägd underrättelse. I många länder inryms olika former för underrättelseinhämtning därför också inom samma organisation, dock inte i Storbritannien och USA. Om inte dessa är samlade styrs de till en nära samverkan genom hårt etablerade rutiner.

Den militärt inriktade signalspaningen genom avlyssning av kommunikation, s.k. kommunikationsspaning, riktar sig i de flesta västeuropeiska länderna enbart mot förhållanden i utlandet och mot andra än det egna landets medborgare. I några länder får signalspaningen endast riktas mot radiokommunikation och inte mot kommunikation via kabel, s.k. trådbunden kommunikation. I de flesta länderna är emellertid inte frågan om avlyssning knuten till på vilket sätt kommunikationen överförs.

Mot bakgrund av det skydd mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal som har utvecklats i regler inom ramen för den europeiska gemenskapen, har de flesta länderna inom gemenskapen utfärdat nationella regler för förutsättningarna för kommunikationsspaning. Sådana nationella regler tar i de flesta länderna sikte på vilka åtgärder för spaning som får vidtas med avseende på bl.a. hur avlyssning utförs, hur lagring av avlyssnad kommunikation sker och hur underrättelserapportering utformas. I lagstiftningen anges också mot bakgrund av den gemenskapsrättsliga lagstiftningen ändamålet för avlyssningsåtgärder såsom t.ex. nationell säkerhet, skydd för landets ekonomiska välbefinnande och skydd mot terrorism.

I ländernas nationella regler anges också mot bakgrund av den gemenskapsrättsliga regleringen att viss kontroll skall utövas för att bevaka att kommunikationsspaning inte utövas i strid med gällande rätt. Vidare ges regler om bl.a. domstolsprövning till skydd mot integritetskränkningar som kan förekomma i samband med kommunikationsspaning och rätt till skadestånd vid sådana kränkningar.

II Övervägande

4 Vissa utgångspunkter för Utredningens överväganden

En utgångspunkt för Utredningens översyn av FRA skall enligt utredningsdirektiven vara att FRA även i fortsättningen är en självständig myndighet under regeringen med uppgift att utföra såväl militär som civil signalspaning. FRA betecknas således som självständig i förvaltningsrättslig mening även om signalspaningsverksamheten bygger på att myndigheten är uppdragstagande och en stödfunktion. Verksamheten skall därvid, såsom har redovisats ovan under avsnitt 2.2.1, följa de allmänna utgångspunkter för verksamheten som statsmakterna anger generellt för den militära underrättelseverksamheten. Mer i detalj förutsätts FRA enligt sin instruktion och regleringsbrev styras av de enskilda uppdragsgivarnas särskilda och uttalade behov av underrättelseinformation. Verksamheten skall således i princip inte bygga på FRA:s egna bedömningar av vilka underrättelsebehov som skall tillgodoses eller på en självständig bedömning av eller prioritering mellan skilda uppdragsgivares behov av underrättelser.

Enligt de i utredningsdirektiven fastlagda utgångspunkterna för Utredningens arbete skall Utredningen granska i vilken mån verksamheten vid FRA har följt den tyngdpunktsförskjutning som skett i fråga om inriktningen av underrättelseverksamheten från militära och mot nya civila säkerhetshot och mot ökade satsningar på det internationella säkerhetssamarbetet. Det innebär en granskning av om FRA:s verksamhet bedrivs i enlighet med de allmänna utgångspunkterna för verksamheten såsom dessa har angivits av

statsmakterna. Frågan kan sägas ta sikte på huruvida FRA totalt sett disponerar de resurser som ställs till förfogande i form av anslag för verksamheten i överensstämmelse med dessa utgångspunkter.

Olika enskilda uppdragsgivare har militärt eller civilt inriktade behov av underrättelser och inriktar därmed i detalj FRA:s verksamhet mot antingen militära eller civila underrättelser. Utredningen har enligt direktiven att värdera signalspaningens betydelse inom olika områden (militärt, polisiärt etc.) och bedöma hur en avvägning mellan områdena bör göras. Det får enligt Utredningens uppfattning ske mot bakgrund av den styrning som FRA förutsätts få av de olika uppdragsgivarna och hur FRA tillgodoser deras behov av underrättelser.

På grundval av en bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen skall Utredningen föreslå vilka uppgifter FRA bör ha i framtiden. En översyn av FRA:s verksamhet i dessa hänseenden framstår enligt Utredningen som angelägen bl.a. för en anpassning av totalförsvaret till de nya säkerhetspolitiska förhållandena och för utvecklingen mot regeringens beslut om ett nätverksbaserat försvar men inte minst för olika myndigheters behov av stöd med inhämtning av underrättelseinformation i särskilda fall (se bl.a. prop. 2001:02:10 s. 129 ff. och 247).

Utredningens överväganden och förslag skall vidare enligt utredningsdirektiven ta sikte på om FRA:s rapporter till Regeringskansliet och andra myndigheter uppfyller berättigade anspråk på kvalitet. Häri ligger enligt Utredningen också ett krav på att en rapport ges i sådan form och har ett sådant innehåll att den blir användbar mot bakgrund av uppdragsgivarens särskilda intresse. En självklar utgångspunkt måste också vara att rapporten är utformad så att värdet av informationen i rapporten kan bedömas av uppdragsgivaren.

Utredningen skall vidare överväga och lämna förslag till åtgärder för att öka samordningen mellan FRA och myndigheter med underrättelseuppgifter inom andra områden. Det gäller enligt utredningsdirektiven bl.a. i fråga om analysförmåga och utnyttjande av öppna källor. Till frågan om en samordning hör enligt Utredningens mening självfallet också samråd med andra underrättelseorgan bl.a. om hur inhämtning bäst skall ske för att tillgodose en

uppdragsgivares intressen och hur rapporteringen kan utformas bl.a. med hänsyn till sekretesskrav. Ett samarbete och en dialog mellan myndigheterna måste generellt sett eftersträvas.

Frågan om samordning måste emellertid, som bl.a. har framhållits i den senaste försvarspropositionen, ses i ett vidare perspektiv och inte ta sikte enbart på hanteringen av enskilda uppdrag som ges FRA. Sålunda krävs en väl fungerande, effektiv och samordnad underrättelseverksamhet som mer än tidigare kan vara inriktad mot en vidgad säkerhetspolitisk hotbild. Även den tekniska utvecklingen verkar i riktning mot en ökad samordning. De våldsamt ökade trafikvolymerna, komplexiteten i signalmönster m.m. förutsätter ett nära samspel mellan de olika underrättelseorganens inhämtningsfunktioner för att optimal effekt skall nås. Synergieffekterna är mycket påtagliga för effektiviteten i underrättelseverksamheten.

I detta sammanhang skall framhållas att det svenska deltagandet i det internationella säkerhetssamarbetet, anpassningsprincipen, teknikutvecklingen och den bredare hotbilden har skapat ett behov av en stärkt samordning inom underrättelseverksamheten. (Se prop. 2001/02:10 s. 242 och 246 f.) En utgångspunkt för Utredningens överväganden och förslag måste därför vara ett väsentligt stärkt samarbete och en väsentligt stärkt samordning.

Utredningens överväganden och förslag skall också omfatta en utvärdering av FRA:s stöd till Försvarsmakten vid internationella fredsfrämjande operationer, utveckling av ledningsförband samt utveckling av varnar- och motverkanssystem. Utredningen skall därvid även göra en bedömning av den framtida utvecklingen inom dessa områden. En särskild utgångspunkt för Utredningens överväganden och förslag måste även i dessa sammanhang vara dels om det finns en väl fungerande funktion hos Försvarsmakten för inriktning av FRA och om FRA följer denna, dels vad den säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingen kan förväntas leda till.

Frågan om FRA:s organisation har varit föremål för diskussioner under en längre tid. Under hösten 1999 genomfördes en större omorganisation. Utredningen skall enligt sina direktiv utvärdera den nya organisationen och lämna förslag till eventuella förändringar. Som mer

principiella och allmänna utgångspunkter i utvärderingen bör därvid enligt Utredningens mening gälla

- att omorganisationen verkligen har lett till ökad effektivitet i signalspaningsverksamheten,
- att tidigare hindrande rutiner eller konserverande kulturmönster inom myndigheten har kunnat brytas,
- att ett allmänt behov av rationalisering och ett bättre utnyttjande av resurser har tillgodosetts.

Enligt i utredningsdirektiven fastlagda utgångspunkter för Utredningens överväganden och förslag gäller att Utredningen, med hänsyn till den nyss angivna snabba tekniska utvecklingen inom signalspaningsområdet, skall analysera den tekniska utvecklingens påverkan på verksamheten vid FRA och bedöma det framtida behovet av investeringar. Utredningen skall vidare bedöma på vilket sätt myndighetens verksamhet eventuellt kan förändras och rationaliseras för att åstadkomma ytterligare utrymme för nyinvesteringar. Lämpligheten och konsekvenserna av att övergå till ett annat finansieringssystem för investeringarna skall också granskas. Utredningen skall överväga om andra metoder i vissa fall kan utnyttjas för att erhålla sådan information som avses att inhämtas med tekniska system.

FRA är i dag i huvudsak anslagsfinansierad. Utredningen skall enligt utredningsdirektiven även pröva lämpligheten av att öka graden av avgiftsfinansiering liksom formerna för en sådan avgiftsfinansiering. Utredningen skall i övrigt överväga behovet av författningsändringar och lämna förslag till nödvändiga sådana.

En allmän utgångspunkt vid översynen av FRA:s verksamhet bör enligt Utredningens mening vara att se över de av statsmakterna fastställda reglerna för verksamheten. En sådan översyn bör bl.a. ske med avseende på den rättsliga grunden för verksamheten och hur reglerna tillämpas samt om en anpassning av regelsystemet behövs för att tillgodose de krav som bör ställas inom FRA:s verksamhetsområde.

Det har för Utredningen framstått som naturligt att vid dispositionen av det förevarande betänkandet följa de sammanfattningsvis angivna punkterna i direktiven. Frågan om lagstiftningsåtgärder tas upp särskilt och efter det att övriga frågor har behandlats.

5 Den övergripande inriktningen av verksamheten vid FRA och uppgifter som FRA bör ha i framtiden

5.1 Inledning

Utredningen har enligt utredningsdirektiven haft att granska i vilken mån verksamheten vid FRA har följt den betydande underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som har skett för den militära underrättelseverksamhetens del på grund av de omfattande och i grunden dramatiska säkerhetspolitiska förändringarna sedan början av 1990-talet. Det innebär en värdering av om FRA har följt de allmänna utgångspunkterna för underrättelseverksamheten som statsmakterna har givit uttryck för i lagstiftning, försvarsbeslut, försvarspropositioner m.m. och anpassat signalspaningsverksamheten mot nya säkerhetshot och mot nya satsningar på det internationella säkerhetssamarbetet. Utredningen har därvid enligt utredningsdirektiven haft att värdera signalspaningens betydelse inom olika områden (militärt, polisiärt m.m.) och bedöma avvägningen mellan områdena. Utredningen har även haft att lämna förslag om uppgifter som FRA bör ha i framtiden.

Konsekvenserna för den militärt inriktade underrättelseverksamheten av de omfattande säkerhetspolitiska förändringarna och den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutningen har, som redan framgått (se avsnitt 2.1.4 och avsnitt 4), redovisats i olika propositioner och riksdagsbeslut. Konsekvenserna har också kommit till uttryck i olika författningar och riktlinjer som är gemensamma för försvarsunderrättelseorganen och som därmed också rör FRA. Det återknyts också i bilagan till regleringsbrevet för FRA under årens lopp, såsom en i och för sig självklar

övergripande anvisning från statsledningen, till att underrättelseverksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes- och säkerhetspolitiska intentioner.

Sålunda har de ändrade säkerhetspolitiska förutsättningarna inneburit betydande förändringar när det gäller de krav som ställs på underrättelseorganen och därmed också på FRA i fråga om vilken typ av information dessa skall lämna och därmed också hur underrättelseverksamheten skall bedrivas. Det har angivits att behovet av informationsinhämtning inom det traditionella militära bevakningsområdet för underrättelseorganen har minskat väsentligt och blivit mer selektivt. Betydelsen av operativa och taktiska militära underrättelser har vidare blivit mindre framträdande. Däremot har behoven av teknisk signalspaning och strategiska militära underrättelser ökat och då i ett mer långsiktigt perspektiv. Behoven har i hög grad ökat i fråga om en mer allmänpolitiskt inriktad underrättelseverksamhet som skall kunna ge underlag för en bredare och samordnad allmänpolitisk värdering till stöd för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken.

De nya säkerhetshoten och en bredare hotbild med ett vidgat säkerhetsbegrepp omfattar, enligt vad som statsmakterna har givit uttryck för i försvarsbeslut, propositioner m.m., en flora av icke-militära hot och risker och då även sådana som begreppsmässigt inte faller in inom ansvarsområdet för totalförsvaret. Dessa hot och risker innebär enligt vad som har framhållits en underrättelsemässig tyngdpunkts-förskjutning, som ställer krav på att de militära underrättelseorganen skall vara ett stöd för olika myndigheter och då även utanför ramen för totalförsvaret. Ansvar för åtgärder mot de nya säkerhetshoten, som inte ens behöver utgöra någon direkt fara för landet, ligger på olika civila statliga och kommunala myndigheter. Allmänt gäller emellertid att de militära underrättelseorganen bör, inom ramen för uppdrag, kunna stödja dessa myndigheter med inhämtning och analys av information. (Se bl.a. SOU 1999:37 s. 241 f.)

När det gäller formerna för den militära underrättelseverksamheten har det av statsmakterna framhållits att den vidare säkerhetssyn som fortsättningsvis skall prägla underrättelsefunktionen även kräver en mer samordnad verksamhet. Det har betonats att tyngdpunktsförskjutningen

i den militära underrättelse-verksamheten och komplexiteten i det skeende och det vida spektrum av utvecklingstendenser, som underrättelseorganen har att bevaka inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp, oundvikligen har lett till behov av en ökad samverkan. Det gäller i första hand mellan de olika underrättelseorganen men också mellan dessa och myndigheter utanför försvarsunder-rättelsesfären såsom bl.a. SÄPO, Rikskriminalpolisen och Tullverket.

Utredningen har erfarit att det förändrade säkerhetspolitiska omvärldsläget redan under den första hälften av 1990-talet ledde till en väsentligt ändrad inriktning av olika västliga länders militärt inriktade underrättelse-verksamhet och formerna för samverkan mellan bl.a. olika underrättelseorgan i dessa. Detta gällde i hög grad också i fråga om ländernas signalspaning. Sälunda har den militärt inriktade signalspaningen minskat från att tidigare ha varit dominerande till att utgöra en mindre del av den tidigare verksamheten. Det har initialt även inneburit en betydande nedskärning av den totala signalspaningsverksamheten i dessa länder. En ökning har dock skett resursmässigt under senare tid med inriktning mot en bredare hotbild. Det gäller framför allt efter terroristangreppet mot World Trade Center den 11 september 2001. Den militärt inriktade signalspaningen i ett öst-västligt perspektiv minskar dock alltjämt.

Nedan under avsnitt 5.2 behandlas frågan i vilken utsträckning som FRA har följt den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som har skett för underrättelse-verksamheten mot nya säkerhetshot och mot ökade satsningar i det internationella säkerhetssamarbetet samt mot att ge stöd åt olika myndigheter i syfte att stärka samhället vid svåra påfrestningar. Frågan om hur signalspaningsverksamheten inom ramen för den totala underrättelse-verksamheten skall bedrivas mot bakgrund av en vidgad säkerhetssyn behandlas nedan i avsnitt 7.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen kommer att fortlöpande ställa ändrade krav på underrättelseorganen. I den senaste försvarspropositionen (prop. 2001/02:10) och i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158), har det som tidigare nämnts, framhållits att den säkerhets-politiska utvecklingen för framtiden ställer nya krav på underrättelseorganen och däribland FRA. Frågan om

de uppgifter som FRA mot denna bakgrund bör ha behandlas nedan i avsnitt 5.3.

5.2 Den övergripande inriktningen av verksamheten vid FRA

De omfattande förändringarna i det säkerhetspolitiska läget efter det kalla krigets slut har radikalt förändrat förutsättningarna för den militära underrättelsetjänsten och därmed också för FRA.

Utredningen anser att FRA har påbörjat en anpassning till den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som har skett från tidigare i huvudsak militära underrättelser mot civila sådana med avseende på nya säkerhetshot. Anpassningen har dock inte utvecklats tillräckligt och pågår alltjämt. Regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten bär enligt Utredningens mening ett ansvar för den eftersläpning som har skett genom att FRA inte har givits en tydligare inriktning för sin verksamhet.

Utredningen anser att det stöd som FRA skulle kunna ge till olika myndigheter i fråga om s.k. nya hot kan utvecklas. Utredningen har däremot kunnat konstatera att en tillfredsställande ökning av FRA:s insatser har skett när det gäller det internationella att FRA:s insatser har säkerhetssamarbetet.

Utredningen har noterat uppskattats av enskilda uppdragsgivare och att FRA har visat skicklighet på signalspaningsområdet.

5.2.1 Synpunkter på inriktningen av FRA som har förts fram av FRA och av uppdragsgivare till FRA

De allmänna utgångspunkter som statsmakterna på olika sätt har angivit för den militära underrättelseverksamheten återspeglas i den signalspaning som FRA utför på uppdrag åt olika myndigheter. Utredningens bedömning av i vilken utsträckning FRA har följt den övergripande inriktningen och den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutningen har

skett på grundval av dels FRA:s egna uppgifter, dels FRA:s uppdragsgivares uppgifter om hur deras underrättelsebehov har tillgodosetts i FRA:s rapportering.

Kretsen av FRA:s uppdragsgivare, utgörs dels, inom ramen för militär underrättelsetjänst, av Försvarsmakten genom MUST samt av FOI och FMV, dels av Regeringskansliet, dels ock av SÄPO, Rikskriminalpolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Den 1 juli 2002 inrättades Krisberedskapsmyndigheten som har givits ett brett ansvar för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar. Enligt Utredningens mening kommer också med tiden Krisberedskapsmyndigheten, tillsammans med ett antal myndigheter med särskilda uppgifter inom ramen för Krisberedskapsmyndighetens verksamhetsområde, att bli en av FRA:s viktigare uppdragsgivare.

Synpunkter som har framförts till Utredningen från företrädare för FRA och för FRA:s nuvarande uppdragsgivare på hur FRA har följt de allmänna utgångspunkterna när det gäller inriktningen anges i korthet i det följande.

FRA

FRA uppfattar att myndighetens anslagsfinansierade verksamhet i huvudsak styrs av den inriktning av verksamheten som de olika uppdragsgivarna ger i enlighet med regeringens instruktion. I ett långsiktigt perspektiv inriktas FRA därvid genom avtal eller formella skrivelser. Kortsiktigt inriktas FRA i huvudsak genom direkta kontakter med uppdragsgivarna och genom att uppdragsgivarna ger FRA bedömningar av hur uppdragen har utförts. FRA anpassar också inriktningen av verksamheten i det korta perspektivet mot bakgrund av händelser i omvärlden som myndigheten själv kan notera. Härutöver ger vissa myndigheter uppdrag inom områden där FRA har speciell kompetens. Dessa uppdrag som endast berör verksamheten till en liten del är avgiftsfinansierad.

FRA gör prioriteringar mellan de olika uppdragen som ges eller mellan de skilda uppdragsgivarnas behov av signalspaningsunderrättelser. Det innebär att FRA t.ex. ställer ett allmänt politiskt behov av underrättelser mot nyttan av

narkotikabekämpning eller väger krav på spaning rörande internationell kriminalitet mot krav på spaning rörande en viss utländsk militär aktivitet.

När det gäller frågan om FRA har följt den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som har skett på grund av den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen har det från FRA:s sida uppgivits att myndigheten har förändrat signalspaningsverksamheten mot nya säkerhetshot. Förändringen har dock enligt vad som har uppgivits från FRA skett i mindre utsträckning än vad som har varit fallet vid andra större västliga signalspaningsorganisationer. Anledningen till detta har enligt FRA i huvudsak berott dels på vad som under tiden har angivits som FRA:s uppgifter i regleringsbrev för myndigheten, dels på de uppgifter som Försvarsmakten genom MUST såsom huvudsaklig uppdragsgivare ger FRA i det för försvarsunderrättelseorganen gemensamma årliga inriktningsdokumentet "Försvarsmaktens inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänsten" kallat INRIUS. (Numera har ur INRIUS brutits ut en särskild del som endast avser FRA; båda dokumenten benämns i fortsättningen INRIUS). I regleringsbrev och INRIUS har enligt FRA den militärt inriktade signalspaningen fortsatt betonats med hänsyn till vår strategiska och geografiska situation.

FRA anser således att myndigheten, mot bakgrund av regleringsbrev och INRIUS, alltså har ett tungt "grunduppdrag" att vidmakthålla förmågan att ge militär förvarning även om invasionshotet numera bedöms vara litet. En markant förskjutning av FRA:s signalspaningsverksamhet har enligt FRA också skett från militär förvarning mot säkerhetspolitiska aspekter och mot s.k. nya hot. Enligt FRA har även Försvarsmaktens nämnda grunduppdrag åt FRA på senare tid tonats ner, dock inte särskilt tydligt. INRIUS har enligt FRA inte genomgått någon större förändring även om en gradvis förskjutning har skett mot den nya hotbilden.

Från FRA:s sida har det påpekats att regleringsbrev, liksom lagen och förordningen på underrättelseområdet, enbart använder begreppet försvarsunderrättelseverksamhet för att ange FRA:s uppgifter. Det bidrar tillsammans med myndighetens namn till att konservera den tidigare synen på att myndighetens verksamhet i huvudsak skall tillgodose

militära uppdragsgivares underrättelsebehov och att verksamheten skall ha en stark militär inriktning.

Det har framhållits att FRA:s medverkan i svenskt deltagande i det internationella säkerhetssamarbetet har ökat under 1990-talet liksom myndighetens allmänna säkerhetspolitiska rapportering från krisområden där internationella insatser pågår. Sålunda har resursavvägningen enligt FRA förändrats så att den icke-militära underrättelseprocessen har fått mer av FRA:s anslagsmedel på bekostnad av den militära. Denna utveckling inleddes enligt FRA redan under sent 1980-tal och fortgår alltjämt. Enligt FRA är omställningen omfattande.

Försvarsmakten - MUST

Försvarsmaktens och MUST:s signalspaningsuppdrag åt FRA ges i första hand genom det för all försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst gemensamma dokumentet INRIUS tillsammans med den särskilda del av INRIUS som berör FRA speciellt. Försvarsmaktens och MUST:s uppdrag åt FRA avser i huvudsak militärt inriktad signalspaning. Genom INRIUS anges även vissa behov av underrättelseinformation som finns hos Regeringskansliet, FMV och FOI.

De uppdrag som ges FRA är mer allmänt hållna och återspeglar vad MUST bedömer att FRA kan inrikta sin spaning mot. MUST frågar inte närmare efter i vilken mån FRA kan lösa de uppdrag som anges i INRIUS utan detta lämnas åt FRA. Enligt MUST:s uppfattning är det inte heller lämpligt att mer i detalj ange kraven på underrättelser från FRA. Med detaljerade krav finns det enligt MUST risk för att FRA enbart koncentrerar sig på den enskilda uppgiften och inte ägnar sig åt en mer övergripande eller allmän insamling av information av underrättelsekaraktär.

Utöver de signalspaningsuppdrag som FRA får på årsbasis genom INRIUS ges FRA uppdrag i samband med formaliserade veckovisa möten med företrädare för FRA. Därvid lämnas bl.a. uppdrag och information om aktuella underrättelsebehov av mer kortsiktig natur. En precisering av uppdragen sker också fortlöpande på handläggarnivå.

MUST uppfattar generellt sett att FRA:s förmåga är stor när det gäller att tillgodose de krav som ställs på FRA från Försvarmaktens sida och som huvudsakligen tar sikte på att bidra till militär förvarning och att följa upp militär verksamhet. FRA:s signalspaning utgör en av de viktigaste källorna för MUST:s militära bearbetning. MUST har inte gjort någon särskild utvärdering av FRA:s verksamhet.

MUST har konstaterat att behovet av FRA:s tjänster har ökat från andra uppdragsgivare. En prioritering av vilken myndighets uppdrag som i första hand skall tillgodoses sker inte i samverkan utan görs av FRA ensamt. Enligt MUST:s uppfattning borde prioriteringen ske i samråd med uppdragsgivarna och ytterst i samråd med SUND.<

FOI

Sedan början av 1990-talet sker en nära och formaliserad samverkan mellan FOI, SÄPO, MUST, Tullverket och ISP samt FRA i fråga om underrättelser som rör spridning av massförstörelsevapen, s.k. proliferaion. Samarbetet sker på särskilt uppdrag och inom ramen för en arbetsgrupp. Gruppen styr FRA:s inhämtning mot vissa angivna länder. FRA lämnar en eller två rapporter till gruppen varje vecka med resultat av signalspaningsinformation. FRA:s insatser när det gäller proliferaion betraktas av samtliga de myndigheter som ingår i gruppen som mycket goda.

Utöver samarbetet inom ramen för proliferaion och inom ramen för ett visst tekniskt samarbete ger FOI inte några signalspaningsuppdrag åt FRA. Enligt uppgift är en orsak till detta att man från FOI:s sida inte känner till vilka möjligheter som FRA har att lösa olika tänkbara uppgifter beroende på att FRA omgärdar sin verksamhet med stark sekretess. Sekretessen kring signalspaningsverksamheten utgör också ett hinder för FOI att använda FRA:s underrättelsematerial i FOI:s forskningsarbete.

FMV

FMV:s uppdrag åt FRA lämnas genom årliga framställningar om underrättelsebehov som anges i INRIUS. Karaktären på

uppdragen har inte förändrats i någon större utsträckning under årens lopp. Vid sidan av vad som för FMV:s del anges i INRIUS sker en precisering och komplettering av uppdragen under hand. Det görs vid samråd mellan FMV och FRA i samband med särskilda samverkansmöten, i särskilda projektgrupper och vid informella kontakter på handläggarnivå kring sakfrågor eller detaljer i underrättelsefrågor.

FMV:s uppdrag åt och samarbete med FRA har pågått under lång tid. Uppdragen är begränsade till teknisk signalspaning, s.k. TES. FRA:s förmåga att leva upp till FMV:s underrättelsekrav har bedömts som mycket god. En nedprioritering av FMV:s uppdrag har dock skett från FRA:s sida i samband med att FRA har omorganiserats.

Regeringskansliet

Utöver de allmänna utgångspunkter för verksamheten som statsmakterna ger genom bl.a. försvarsbeslut, lagstiftning och försvarspropositioner sker en inriktning av FRA från regeringens och Regeringskansliets sida genom förordning, regleringsbrev och särskilda beslut. Regeringens (Försvars- och Utrikesdepartementen) behov av signalspaningsunderrättelser har i december 2002 sammanställts i ett särskilt dokument. Härutöver ges FRA särskilda uppdrag dels i samband med gruppvisa möten mellan företrädare för Försvars- och Utrikesdepartementen och FRA, dels löpande under hand på handläggarnivå. Den inriktning av FRA som ges i sistnämnda sammanhang uppfattas från ansvariga tjänstemän ge mycket gott resultat. Denna metod för ett nära och lyhört samarbete anses fungera mycket väl.

SÄPO

SÄPO:s uppdrag åt FRA framgår delvis av ett skriftligt avtal med FRA om att bedriva viss angiven signalspaningsverksamhet. Uppdragen enligt avtalet är grundade på uppdragsfinansiering. SÄPO och FRA för diskussioner om att stationera SÄPO-personal vid FRA med uppgift att samverka och precisera de uppgifter som ges åt FRA. Mot denna bakgrund uppfattar SÄPO att FRA får en

tillfredsställande inriktning för att utföra signalspaning åt SÄPO som tar sikte främst på terrorism, extremism och kontraspionage samt proliferation.

SÄPO upplever sig ha ett väl fungerande samarbete med FRA, grundat på goda kontakter och en god progressiv vilja att i möjligaste mån tillfredsställa framförda önskemål. Det kan dock inte uteslutas att sekretessen kring FRA:s verksamhet medför bristande kunskap om FRA:s tekniska förmåga och därmed ett underutnyttjande av FRA:s kapacitet.

Rikskriminalpolisen

Rikskriminalpolisens (polisen) intresse av signalspaningsinformation från FRA tar sikte på frågor som rör gränsöverskridande brottslighet såsom narkotikabrottslighet och annan grövre brottslighet, vapenhandel och illegal invandring. Några generella signalspaningsuppdrag ges inte åt FRA från polisens sida. I det långsiktiga brottsbekämpande arbetet utnyttjar polisen i första hand olika utländska polisorganisationer. Polisen har ett nära och fruktbart samarbete med FRA när det gäller krypteringsfrågor, främst inom området IT-kriminalitet.

Samarbetet med FRA bedrivs främst i ett kortsiktigt perspektiv och på s.k. ad hoc-basis med sikte på ett speciellt fall. Polisens behov av att skyndsamt få information är ett problem i samarbetet med FRA, som har förklarat att det är förenat med svårigheter för myndigheten att anpassa signalspaningsresurserna med kort varsel.

En förutsättning för att polisen mer effektivt skall kunna utnyttja FRA:s tjänster såväl i ett kortsiktigt som i ett långsiktigt brottsbekämpande perspektiv är att polisen känner till FRA:s förmåga som underrättelseorgan. Polisens kunskap och uppfattning om FRA:s möjligheter att bidra med information för den polisiära verksamheten bör förbättras. Den sekretess som för närvarande omgärdar FRA:s verksamhet lägger hinder i vägen för detta. Ett närmare samarbete genom utbyte av tjänstemän mellan myndigheterna skulle enligt polisen bidra till ett bättre utnyttjande av FRA:s kompetens. Det skulle också bidra till att åstadkomma en bättre belysning av inhämtat signalspaningsmaterial.

Tullverket

Tullverket samarbetar sedan början av 1990-talet med bl.a. FRA i frågor som rör handel med krigsmateriel och med produkter som kan användas för framställning av massförstörelsevapen (proliferation). Samarbetet med FRA har utvecklats under åren och Tullverkets bedömning är att FRA lever upp till den inriktning för signalspaningsverksamheten som verket och andra samverkande myndigheter har givit FRA i dessa hänseenden. De signalspaningsunderrättelser som FRA regelbundet lämnar inom proliferationsområdet är konkreta och bra i sin utformning och fyller verkets behov av underrättelser på området.

Tullverket har tagit upp diskussioner med FRA om signalspaningsuppdrag inom ramen för grov internationell tullbrottslighet i form av bl.a. narkotikasmuggling, varusmuggling, illegal handel, varumärkesintrång och kringgående av gemensam internationell lagstiftning på tullområdet. Enligt vad som har framhållits borde det enligt Tullverket finnas förutsättningar för en underrättelse-samverkan med FRA i enskilda ärenden inom nyssnämnda områden efter det att verket har inlett en analys för att kartlägga ett specifikt brottshot. FRA har också på förfrågan sagt sig kunna medverka med signalspaning. FRA måste emellertid klargöra sin förmåga att i realtid kunna verka och förmedla information. Ett sådant klargörande från FRA:s sida har emellertid enligt FRA inte kunnat lämnas av sekretesskäl.

Från Tullverkets sida har det framhållits att verket bör kunna förbättra rollen som uppdragsgivare åt FRA. Det förutsätter emellertid att verket får kännedom om vilka resurser för inhämtning som FRA har och att FRA ger verkets uppdrag ett prioriterat utrymme i verksamheten.

Kustbevakningen

Kustbevakningens ansvarsområden omfattar bl.a. polisiär verksamhet i form av gränskontroll av personer till sjöss, tullkontroll till sjöss av varor som förs in i landet, fiskerikontroll samt sjötrafikövervakning och sjösäkerhets-

arbete. Kustbevakningen har vid några tillfällen givit FRA signalspaningsuppdrag. Återrapporteringen från FRA har emellertid varit mycket låg. Enligt Kustbevakningens uppfattning har de uppgifter som har givits FRA för signalspaning i sig varit väl definierade och avvägda men har prioriterats bort av FRA.

ISP

Uppdragen åt FRA lämnas från ISP:s sida endast inom ramen för frågor som rör proliferation och då i samarbete med vissa andra myndigheter i enlighet med ett särskilt uppdrag. FRA:s signalspaningsinsatser är härvidlag av utomordentligt stor betydelse i ISP:s verksamhet. ISP torde emellertid kunna utnyttja FRA:s tjänster i en vidare omfattning. ISP känner emellertid av sekretesskäl inte till vilka förutsättningar FRA har att tillmötesgå ISP:s behov av underrättelser.

5.2.2 Utredningens bedömning

Frågan i vad mån FRA har följt den tyngdpunktsförskjutning som har skett av underrättelseverksamheten mot nya säkerhetshot

Inledningsvis vill Utredningen peka på att statsmakterna, såsom har berörts ovan i avsnitt 2.2.2, har lagt fast vissa grundprinciper eller riktlinjer som skall gälla för verksamheten i försvarsunderrättelsetjänst. Dessa betonar att statsmakternas säkerhetspolitiska intentioner skall ligga till grund för underrättelsearbetet. Grundprinciperna har sedan början av 1990-talet återgivits i särskilda regeringsbeslut och i bilagan till regleringsbrevet för FRA. De har behandlats ingående i Underrättelsekommitténs betänkande och senare i förarbetena till lagen om försvarsunderrättelseverksamheten. (Se prop. 1999/2000:25 s. 7 ff.)

Såsom har beskrivits ovan under avsnitt 2.1, har förutsättningarna för den militära underrättelseverksamheten och därmed också för FRA ändrats radikalt sedan början av 1990-talet i och med de omfattande förändringarna i det

säkerhetspolitiska omvärldsläget. Behovet av militärt inriktade underrättelser har minskat.

Enligt Utredningens mening har statsmakterna mot bakgrund av de genomgripande förändrade säkerhetspolitiska förut-sättningarna genom 1995 och 1996 års gemensamma försvarsbeslut och försvarspropositioner givit till känna de allmänna utgångspunkter som totalförsvaret och underrättelsetjänsten fortsättningsvis skulle ha i verksamheten. Det har angivits vad verksamheten skulle inriktas mot när det gällde den militära beredskapen och anpassningsprocessen, stödet för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt det internationella säkerhets- och fredsfrämjande samarbetet och för att stärka samhället vid svåra påfrestningar (se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 43, 46 och 63). Det har pekats på att "den säkerhetspolitiskt och militärt inriktade underrättelsetjänsten" även måste beakta en rad faktorer som inte faller under ett militärt hotperspektiv. Sålunda har det framhållits att den säkerhetspolitiska situationen hade medfört att samhället måste kunna möta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar som inte var ett hot mot landets säkerhet men som kunde innebära allvarliga störningar i samhällets normala funktioner. Detta har inneburit konsekvenser från en principiell utgångspunkt för den militära underrättelsetjänsten med en tyngdpunktsförskjutning i underrättelseverksamheten från militära och mot icke-militära underrättelser.

I samband med att försvarsunderrättelseverksamheten lagreglerades år 2000 framhölls i lagförarbetena den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutning som skett från tidigare i huvudsak militära mot civila underrättelser. Det påpekades att tyngdpunktsförskjutningen återverkade på underrättelse-organens verksamhet. Det hänvisades till de exempel på vad underrättelseverksamheten skulle ta sikte på, vilka hade givits bland annat i samband med 1995 och 1996 års gemensamma försvarsbeslut.

Enligt Utredningens mening borde de allmänna utgångspunkter som statsmakterna har givit för den militära underrättelseverksamheten och som har kommit till uttryck i försvarsbeslut och olika propositioner ha lett till en större ändring i FRA:s underrättelseverksamhet från en i huvudsak militärt inriktad verksamhet och mot en anpassning till den nya säkerhetspolitiska situationen. Som redan har nämnts

återknyts i bilagan till regleringsbrevet för FRA till att underrättelseorganen, såsom självfallet gäller all statsverksamhet, skall bedriva verksamheten i enlighet med statsmakternas intentioner. Utredningen anser dock att regeringen borde ha varit tydligare i sin inriktning av FRA och ha givit mer direkta och klargörande anvisningar.

Den mot vårt närområde militärt inriktade signalspaningen hade alltjämt, enligt vad FRA har redovisat, i början av år 2002 tagit i anspråk en avsevärd del av verksamhetens personella resurser. Utredningen har noterat att motsvarande förhållanden hade uppmärksammats av Underrättelseskommittén år 1998 och att FRA då avsåg att en ändring av verksamheten mot en mer civilt inriktad signalspaning skulle ske. Till del har så också skett. FRA hänvisade emellertid också till att Försvarsmaktens allmänna inriktning av FRA genom MUST:s inriktningsdokument INRIUS inte hade genomgått någon mer betydelsefull förändring under 1990-talet.

FRA har för Utredningen framhållit att vid en bedömning huruvida FRA har ställt om sin verksamhet i takt med en förändrad och breddad säkerhetspolitisk hotbild måste det beaktas att "grundidén" för FRA:s verksamhet är följsamhet mot uppdragsgivarna. FRA:s verksamhet bygger på att vara uppdragstagande. "Om uppdragsgivarna inte förändrar sin inriktning när hotbilden förändras så begränsas FRA:s möjlighet att ställa om produktionen även om FRA:s hotbilsbedömning skulle skilja sig från uppdragsgivarnas".

FRA har under senhösten 2002 för Utredningen uppgivit att FRA har tagit initiativ för att ytterligare minska den mot vårt närområde militärt inriktade signalspaningen. Sålunda räknar FRA med att redan under år 2003 ha minskat denna till ca en fjärdedel av den totala verksamheten. Den civilt inriktade verksamheten kan då öka i motsvarande grad. Avsikten att mer inrikta signalspaningsverksamheten mot de s.k. nya hoten i form av terrorism, proliferation, illegal migration, narkotikahandel och annan organiserad grov brottslighet. Avsikten är också att öka verksamheten mot aktuella och potentiella krisområden där svenska insatser är tänkbara.

En ytterligare minskning av den militärt inriktade signalspaningen kan enligt FRA komma att företas senare om det säkerhetspolitiska läget medger det. Enligt FRA är det

emellertid viktigt att förmågan att bedriva en militärt inriktad signalspaning upprätthålls även i en tid av säkerhetspolitisk avspänning inte minst av beredskapskäl. Utredningen delar denna bedömning.

Utredningen har noterat den ändrade inriktningen av signalspaningsverksamheten som FRA planerar. Utredningen delar FRA:s uppfattning att FRA alltså har en viktig uppgift när det gäller att vara Försvarsmakten behjälplig med en uppföljning med underrättelser beträffande främmande militär förmåga och verksamhet särskilt i vårt närområde. Förmågan till stöd av internationella fredsbevarande insatser måste finnas. Det är också nödvändigt att den tekniska signalspaningen (TES) upprätthålls kontinuerligt. Utredningen delar också FRA:s uppfattning, att om den militärt inriktade verksamheten när det gäller kommunikationsspaning (KOS) krymps för mycket, så kan det bli svårt eller till och med omöjligt att i en krissituation ta upp denna. Ett kunnande på området måste upprätthållas och inhämtningsmetoder och förutsättningarna för dessa måste vidmakthållas och utvecklas. Det kräver att kontinuitet upprätthålls i verksamheten och bl.a. detta får vägas mot en minskad militärt inriktad signalspaning.

Försvarsmaktens och MUST:s uppdrag åt FRA enligt INRIUS, som är grunden för FRA:s militärt inriktade signalspaning, har enligt Utredningen givit FRA vida ramar att själv välja mål för signalspaningen. Detsamma gäller enligt Utredningens mening i fråga om regeringens inriktning av FRA. Sålunda har FRA enligt INRIUS givits möjlighet att bedriva en icke avgränsad signalspaningsverksamhet för en ofta mer allmän insamling av militärt inriktad underrättelseinformation. Försvarsmaktens och MUST:s uppdrag enligt INRIUS bör enligt Utredningens mening vara mer precisa vilket också får anses ligga i de givna bestämmelserna om att Försvarsmakten skall särskilt leda försvarsunderrättelse-tjänsten. INRIUS bör även enligt Utredningens mening bättre återspegla det stöd åt det civila försvaret som den militärt inriktade underrättelseverksamheten och därmed också FRA bör ge. Enligt vad Utredningen har erfart har ett fördjupat arbete vad avser uppdragsgivningen från MUST till FRA också initierats.

Uppdragen enligt INRIUS har i sig inte hindrat FRA från att ägna större uppmärksamhet åt uppgifter av icke-militär

karaktär. Det skall emellertid framhållas att regeringen inte i regleringsbrev eller i särskilda inriktningsdokument har givit FRA en närmare inriktning av verksamheten.

Sålunda kan det enligt Utredningen konstateras att FRA i brist på en tydligare styrning har fått bedriva en underrättelseverksamhet med utgångspunkt i en målsättning som FRA i hög grad själv har bestämt över. FRA har lämnats att göra egna prioriteringar i fråga om vad signalspaningen skulle riktas mot och vilka uppdragsgivares underrättelsebehov som skulle tillgodoses. Detta förhållande förklaras dock av den oprecisa inriktningen av FRA från uppdragsgivarnas sida. En nyssnämnd ordning var kanske också naturlig i en tid då FRA:s uppgifter i huvudsak, vilket gällde under kalla kriget, bestod i att klarlägga traditionella konkreta militära hotbilder och väpnade angreppsscenarier. I sådana sammanhang kunde, såsom också Underrättelsekommittén konstaterade i sitt betänkande, ansvaret för styrningen av underrättelseverksamheten i stort läggas på Försvarsmakten och underrättelseorganen själva på grundval av en mer allmän målformulering för underrättelseverksamheten. Underrättelsemålen var då mer eller mindre givna. Förutsättningarna för underrättelseverksamheten och därmed också för FRA har emellertid ändrats radikalt från början av 1990-talet.

Utredningen anser att inte heller det senaste regleringsbrevet för FRA innehåller mer än i huvudsak allmänna riktlinjer för verksamheten. Anknytningen till statsmakternas inriktning genom försvarsbeslut m.m. bör enligt Utredningens mening vara tydligare. Det gäller inte minst i fråga om det stöd som FRA bör ge till olika myndigheter med anledning av de s.k. nya hoten.

Som redan har framgått (se avsnitt 2.2.3) har regeringen i december 2002 beslutat om ett särskilt inriktningsdokument för budgetåret 2003 avseende försvarsunderrättelsemyndigheterna. Syftet med dokumentet skall, enligt vad som anges i detta, vara att återspegla de riktlinjer som skall gälla för dessa myndigheter och däribland FRA med avseende bl.a. på en förskjutning från militära underrättelser mot underrättelser om den bredare säkerhetspolitiska hotbilden med avseende på sambandet mellan ekonomi och säkerhetspolitik, hur ekonomiska och politiska intressen samverkar och påverkar utrikes-, säkerhets- och försvars-

politiskt relevanta skeenden samt s.k. nya hot i form av terrorism, migrationsströmmar, miljöhot m.m. Inriktningsdokumentet tar dock enbart sikte på några få departements underrättelsebehov. Regeringen och Regeringskansliet bör enligt Utredningens mening ta ett djupare grepp på och bli än tydligare i inriktningen av FRA.

Frågan om signalspaningens betydelse inom olika områden

I bl.a. 1995 och 1996 års försvarspropositioner har, såsom har redovisats ovan under avsnitt 2.1, givits exempel på de hot, risker och påfrestningar som bör kunna hanteras inom ramen för totalförsvaret för att stärka samhällets resurser. Enligt 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap skall således, som redan har framhållits, alla de resurser som finns för totalförsvaret, såvitt det är möjligt och ändamålsenligt, kunna utnyttjas för att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Det gäller även i fråga om FRA såsom ett totalförsvarsorgan. FRA har på så sätt, inom ramen för uppdrag, att stödja andra myndigheter med inhämtning och analys av information i särskilda fall. (Se bl.a. prop. 1995/96:12 s. 30 f., 43 ff. och 63, prop. 1996/97:4 s. 29, 62 f. och 297 f. samt prop. 1998/99:74 s. 51 ff.)

Underrättelsekommittén tog år 1998 upp frågan med underrättelseorganen om dessas möjligheter att, i enlighet med bl.a. 1995 och 1996 års försvarsbeslut, utan eget ansvar, stödja andra ansvariga myndigheter med inhämtning och eventuell analys av information rörande de s.k. nya hoten. Som exempel angavs etniska och religiösa konflikter, ekologiska hot, spridning av massförstörelsevapen, flykting- och migrationsrörelser, internationell terrorism och kriminalitet, ekonomiska hot och hot mot tele- och datarsystem. FRA uppgav då, vilket också har bekräftats för Utredningen, att FRA redan i viss mån bidrog med sådant stöd men att FRA också hade möjligheter att i ökad utsträckning inrikta verksamheten mot den typen av mål, s.k. nya hot, som hade angivits i försvarsbeslutet. FRA skulle således bättre kunna tillgodose dåvarande civila uppdragsgivare som SÄPO, Rikskriminalpolisen, Tullverket och Kustbevakningen med underrättelsematerial. FRA skulle också kunna ta kontakt med potentiella nya uppdragsgivare med ansvar för att vidta åtgärder med anledning av de s.k. nya

hoten och vars behov av underrättelser FRA skulle kunna tillgodose. Det senare gällde t.ex. Finansinspektionen, Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut. (Jfr. SOU 1999:37 s. 190 f. och 240 ff.)

Utredningen anser att det stöd som FRA på uppdrag skulle kunna ge i nyssnämnda hänseenden avsevärt kan utvecklas. Kontakter med potentiella nya uppdragsgivare måste etableras.

Såsom framgår ovan av avsnitt 5.2.1 har företrädare för vissa av FRA:s nuvarande uppdragsgivare uppgivit att de inte känner till vilka möjligheter FRA har att stödja dem med underrättelsematerial. Det har sagts att sekretessen i signalspaningsverksamheten hindrar en dialog om huruvida myndigheternas behov av underrättelser kan tillgodoses och därmed också om möjligheterna att utnyttja FRA:s tjänster. Det har också pekats på att FRA:s egna prioriteringar av framställda behov av signalspaningsunderrättelser gör att myndigheterna inte tror sig kunna räkna med att få behoven tillgodosedda.

I och för sig ankommer det på en uppdragsgivare att ange vilka uppdrag som denne vill ha utförda av FRA. Med beaktande av den sekretess som FRA behöver upprätthålla kring verksamheten, bör FRA emellertid enligt Utredningens mening aktivt upplysa om sina möjligheter att lämna underrättelsesinformation. På så sätt kan det skapas en nödvändig dialog med uppdragsgivaren om dennes behov av underrättelser och om FRA:s förmåga att bidra med sådana. Det gäller i all synnerhet som signalspaning, enligt Utredningens mening, i den nya och breddade hotbilden kan vara en effektiv och ibland den enda underrättelsekällan. Detta innefattar självfallet FRA:s tekniska och praktiska möjligheter att hämta in aktuell information, vilket också förutsätts i Utredningens följande resonemang.

Utredningen har redovisat för FRA de synpunkter som har förts fram från vissa av FRA:s nuvarande uppdragsgivare om att kunskap saknas om vilka möjligheter FRA har att tillgodose behov av underrättelseinformation. FRA har också efter detta tagit kontakt med de nuvarande uppdragsgivarna i syfte att diskutera fram "huvudinriktningar" i fråga om signalspaningsuppdrag för de närmaste åren. Kontakter med potentiella nya uppdragsgivare, utanför den nuvarande kretsen av uppdragsgivare, förutsätts också tas.

Det får enligt Utredningens mening ses som en naturlig uppgift för FRA att, inom ramen för de allmänna utgångspunkter för underrättelseverksamheten som statsmakterna har angivit, ta kontakt med befintliga och potentiella uppdragsgivare med ansvar för att vidta åtgärder inom ramen för totalförsvaret eller eljest med anledning av de s.k. nya hoten. FRA har därvid att klargöra vilka möjligheter FRA har att bedriva signalspaning till stöd i uppdragsgivarnas verksamhet. Utredningen vill i sammanhanget peka på den sekretesskultur som har utbildats inom FRA och som, enligt vad som har framförts till Utredningen, framstår som ett hinder mot att FRA:s tjänster kan utnyttjas på ett effektivt sätt. En öppnare attityd, med beaktande av nödvändig sekretess, måste självfallet vara till gagn för såväl uppdragsgivare som för FRA.

Utredningen anser det lämpligt att FRA utvecklar en särskild ordning för att söka kontakt med såväl nuvarande som potentiella uppdragsgivare bland departement och myndigheter för en bedömning av om det signalspaningsmaterial som FRA kan tillhandahålla har relevans för dessa. En förebild för detta finns enligt Utredningens mening inom den brittiska underrättelsetjänsten. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att Underrättelsekommittén i sitt betänkande har givit exempel på vissa potentiella uppdragsgivare med ansvar när det gäller beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (se SOU 1999:37 s. 241 ff.). Det bör emellertid ankomma på regeringen och Regeringskansliet att i regleringsbrevet, i inriktningsdokument eller på annat sätt ge FRA grundläggande anvisningar om detta.

Avslutningsvis vill Utredningen framhålla att Utredningen finner det mindre lämpligt att FRA lämnas att från egna utgångspunkter internt göra prioriteringar mellan olika signalspaningsuppdrag. En prioritering förutsätter i och för sig den kunskap om signalspaningens förutsättningar och kapacitet som FRA besitter. Prioriteringen är också en fråga om FRA:s resurser. En prioritering mellan de olika uppdragsgivarnas behov av signalspaningsinformation måste emellertid ofta göras med utgångspunkt i bl.a. säkerhetspolitiska överväganden och hur angeläget det är att en viss information i olika tidsperspektiv kan lämnas. En prioritering bör därför enligt Utredningens mening alltid

göras av FRA med utgångspunkt i anvisningar som bör ges av regeringen och i samråd med uppdragsgivarna. Utredningen vill i detta sammanhang peka på den roll som Underrättelsekommittén har ansett att SUND bör kunna ha bl.a. när det gäller frågor om prioritering (se SOU 1999:37 s. 257, 288 och 292).

Frågan om FRA har följt den tyngdpunktsförskjutning som har skett av underrättelseverksamheten mot ökade satsningar på det internationella säkerhetssamarbetet

FRA har under årens lopp ökat satsningarna på det internationella säkerhetssamarbetet genom att bidra med signalspaningsinformation från potentiella och pågående konfliktområden. FRA:s förmåga i dessa sammanhang är under en fortsatt uppbyggnad. Sålunda har FRA sedan år 1995 aktivt utvecklat och genomfört signalspaningsuppgifter för svenska militära insatser i Bosnien och Kosovo. FRA ger därvid stöd åt Försvarsmakten med bemanning och utbildning av telekrigförband. Syftet är att stärka Försvarsmaktens förmåga att bedriva signalspaning bl.a. för att bidra till skydd av egna trupper.

Utredningen har kunnat konstatera att en tillfredsställande ökning av insatser när det gäller det internationella säkerhetssamarbetet har skett från FRA:s sida. Utredningen har också noterat att FRA:s insatser har uppskattats och att FRA har visat skicklighet på området.

Liksom när det gäller att vidga kretsen av myndigheter, som FRA bör kunna ge stöd i samband med s.k. nya hot, anser Utredningen att FRA bör överväga vilka myndigheter FRA kan ge stöd i samband med det internationella säkerhetssamarbetet. Det gäller inte minst för att öka säkerheten för personal som är verksam utomlands.

5.3 Uppgifter som FRA bör ha i framtiden

Utredningen betonar vikten av att FRA fortsätter att vidta åtgärder för att följa den tyngdpunktsförskjutning som sker av underrättelseverksamheten mot nya säkerhetshot i form av bl.a. terrorism, gränsöverskridande organiserad grov brottslighet och spridning av massförstörelsevapen.

Enligt Utredningens mening ställer den säkerhetspolitiska utvecklingen krav på den militära underrättelsetjänsten och därmed också på FRA att i följande hänseenden

- kunna möta anpassningsprincipens krav på att ge tidig förvarning och att skapa förutsättningar för en till omvärldsläget anpassad operativ förmåga hos de militära förbanden,
- ge stöd åt Försvarsmaktens utveckling mot ett flexibelt och rörligt insatsförsvar (i framtiden ett s.k. nätverksbaserat försvar),
- kunna utveckla förmåga till analys av globala trender av säkerhetspolitisk relevans för landet och till analys av utvecklingen mot alternativa krigföringsmetoder,
- utveckla kompetens att bedöma hot och risker riktade mot samhällsviktiga infrastrukturer, inklusive risken för s.k. informationsoperationer,
- utveckla underrättelsefunktionen inom ramen för det internationella säkerhetssamarbetet.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som FRA bör ha i framtiden vill Utredningen inledningsvis betona vikten av att FRA fortsätter att vidta åtgärder för att generellt sett följa den tyngdpunktsförskjutning som sker av underrättelseverksamheten mot nya nationella säkerhetshot. FRA bör öka stödet till och vidga kretsen av olika myndigheter för vilka det signalspaningsmaterial som FRA har tillgång till kan ha relevans. Det är således fråga om stöd till olika myndigheter med ansvar för åtgärder mot olika säkerhetshot. Dessa hot behöver inte utgöra ett direkt hot mot landet, men åtgärderna syftar till att stärka samhällets förutsättningar att hantera

svåra påfrestningar. I detta sammanhang vill Utredningen peka på behovet av en tydligare inriktning av verksamheten från regeringens sida genom regleringsbrev och särskilda beslut.

Utredningen gör inte någon annan bedömning i fråga om de krav som för framtiden bör ställas på FRA än den bedömning härvidlag som har kommit till uttryck i den senaste försvarspropositionen "Nya krav på underrättelseverksamheten" (se prop. 2001/02:10 s. 247 f.). I enlighet med propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (se prop. 2001/02:158 s. 110) har FRA också genom ändringar i myndighetens instruktion givits ansvar att tillhandahålla teknikkompetens inom informationssäkerhetsområdet och bl.a. medverka till skydd mot attacker mot IT-system. Utredningen ser detta som en betydelsefull uppgift för FRA i framtiden.

När det gäller de uppgifter som FRA bör ha i framtiden hänvisar Utredningen i övrigt till den redovisning som Utredningen i dessa hänseenden har lämnat ovan under avsnitt 2.1.4. FRA:s signalspaningsinformation skall, som framgår av nämnda avsnitt, kunna utgöra en naturlig del i Försvarsmaktens nätverksbaserade ledningskoncept. I detta sammanhang vill Utredningen peka på att värdet av att hantera och delge information i nära realtid särskilt beaktas. Utredningen vill också peka på vikten av att den tekniska signalspaningen (TES) upprätthålls.

Härutöver vill Utredningen anföra följande.

Enligt Utredningens uppfattning kan och bör signalspaningsverksamheten i framtiden bidra med mer underrättelser inom ramen för säkerhets- och utrikespolitiken än vad som nu är fallet. Verksamheten bör också koncentreras till att i form av uppdrag bidra med information som är relaterad till de s.k. nya hoten. De mer direkta hoten mot Sverige torde enligt Utredningens uppfattning i dessa sammanhang i första hand utgöras av terrorism, organiserad brottslighet samt informationsoperationer och säkerhetshot i form av underrättelseinhämtning mot Sverige från andra länders sida. Andra hot mot Sveriges säkerhet där signalspaningen för framtiden bör ha beredskap bedömer Utredningen vara kriser och konflikter i omvärlden som berör Sverige dels mer indirekt genom ett generellt försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge, dels direkt genom

säkerhetshot mot svensk trupp och personal i samband med det internationella säkerhetssamarbetet.

Utredningen anser således att FRA:s signalspaning för framtiden mer långsiktigt bör kunna inriktas mot att på uppdrag lämna uppgifter om bl.a. terrorism. Det gäller t.ex. underrättelser om de grupperingar som finns, men också i hög grad om olika aktörers (stater, organisationer eller grupper) positioner i och kring olika terroranknutna händelser m.m. Signalspaningen bör självfallet ske i nära samverkan med i första hand SÄPO men också med Regeringskansliet.

Utredningen anser vidare att FRA:s signalspaning för framtiden bättre bör kunna inriktas mot att på uppdrag lämna information om gränsöverskridande organiserad grov brottslighet. Det gäller bl.a. internationell narkotikabrottslighet, smuggelbrottslighet och ekonomisk brottslighet. Ett nära samarbete skall självfallet ske med ansvariga myndigheter som Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Kustbevakningen, Ekobrottsmyndigheten m.fl. I dessa sammanhang bör även övervägas, om resurserna medger, en fördjupad sjö- och luftövervakning i syfte att direkt stödja Kustbevakningen och Tullverket bl.a. vid miljöbrott i form av oljeutsläpp till sjöss m.m.

Utredningen ser informationssäkerhet som ett mycket viktigt område för FRA att lämna bidrag till för bevakning i framtiden. Som framgår av den redovisning som har lämnats ovan under avsnitt 2.1.4 är det angeläget att upprätthålla en hög informationssäkerhet mot IT-relaterade hot mot samhällets informationssystem. För att förhindra allvarliga informationsattacker mot Sverige bör också i enlighet med de uttalanden som har gjorts i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (se prop. 2001/02:158 s. 103) underrättelse-tjänstens arbete förstärkas.

I olika sammanhang, liksom i den nyss angivna propositionen (se sid. 103 ff.), har det givits beskrivningar av samhällets ökande sårbarhet genom att allt fler funktioner bygger på informationsteknologi, vilket innebär att angrepp mot tele- och datorsystem kan få förödande konsekvenser för infrastruktur, ekonomisystem, försörjningssystem m.m. Det är fråga om IT-relaterade hot av säkerhetspolitisk dignitet. I propositionen har det också beskrivits olika problem som måste kunna bemästras för att öka informationssäkerheten i

IT-systemen och för att adekvata åtgärder skall kunna vidtas till skydd mot hot av skilda slag.

Hoten mot svenska IT-system måste enligt Utredningen mötas med kraftfulla åtgärder. FRA besitter den speciella kompetens som krävs för att bidra med åtgärder i dessa sammanhang. Den teknik som FRA använder för att följa och inhämta information bör enligt Utredningens mening kunna utnyttjas för att skydda Sverige och svenska intressen mot attacker mot IT-systemen. Genom att rikta signalspaningsinsatser mot global kommunikation till och från Sverige kan FRA utnyttja sin förmåga att upptäcka attacker mot svenska informationssystem oberoende av var en aktör befinner sig. Detta kräver emellertid ändringar i lagstiftningen (se avsnitt 12).

FRA bör i enlighet med den nyssnämnda propositionen och ändringarna i myndighetens instruktion enligt Utredningens mening i framtiden bl.a. inrikta sin verksamhet mot att bistå myndigheter och andra berörda, som ansvarar för informationsbehandlingssystem med underrättelser som kan ge en hotbildsuppfattning att läggas till grund för skydd mot IT-relaterade hot mot systemen. FRA bör kunna avpassa sina resurser för att t.ex. lämna underrättelser om det globala informationsnätets struktur, vilka metoder som olika typer av aktörer utnyttjar och vilka avsikter dessa kan tänkas ha bl.a. för att ödelägga informationssystem, för virusspridning och för att tillskansa sig information.

En viktig uppgift med anknytning till informationssäkerhet är också att skydda registrerades eller andras fri- och rättigheter mot obehörig avlyssning av elektroniska kommunikations-system. I detta sammanhang kan (som framgår nedan av avsnitt 12.2) pekas på att bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande skyldigheterna (Europakonventionen) lägger ett ansvar på medlemsstaterna att vidta positiva åtgärder, genom lagstiftning eller på annat sätt, för att skydda de enskildes privata sfär mot ingrepp. Sådana ingrepp avser inte enbart medborgarnas fri- och rättigheter i traditionell mening utan även obehöriga intrång i elektroniska informations-system eller datorer och oavsett om det gäller sjukjournaler, bankkonton, uppgifter i register m.m. Den kompetens som FRA utvecklar i sin signalspaningsverksamhet bör, enligt Utredningens mening,

kunna utnyttjas för att skydda den enskildes privata sfär i enlighet med Europakonventionens krav på aktivt ingripande från statens sida.

Utredningen vill i dessa sammanhang peka på att i omvärlden prioriteras signalspaningsorganens verksamhet till skydd för IT-system mycket högt. Signalspaningsorganens möjligheter att spela en avgörande roll för skyddet mot kvalificerade IT-relaterade hot bedöms i dessa sammanhang som stora. Möjligheterna för FRA att kunna fylla en roll i IT-sammanhang kräver emellertid, som nyss har nämnts, att FRA ges legala och tekniska förutsättningar för att fullt ut kunna bevaka information i det globala kommunikationsnätet.

6 FRA:s underrättelserapportering till Regeringskansliet och till andra myndigheter

Utredningen uppfattar att mottagarna av FRA:s underrättelserapportering i huvudsak är nöjda med denna. Utredningen bedömer emellertid att vissa kritiska synpunkter som har förts fram till en del kan vara berättigade och att åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med problem eller missuppfattningar bl.a. i fråga om källredovisning och sekretess. En lösning i dessa hänseenden kan enligt Utredningens uppfattning delvis finnas i bättre underhandskontakter med rapportmottagarna.

6.1 Inledning

Rapporteringen är, som det brukar uttryckas i underrättelsesammanhang, kärnan i underrättelsearbetet. Rapporteringen syftar till att presentera ett inhämtat och berett underrättelsematerial av betydelse i första hand för den särskilde rapportmottagaren som har begärt rapporteringen (uppdragsgivaren). Underrättelsematerial, som har kommit fram i samband med ett uppdrag och som kan ha intresse också för andra, skall självfallet delges också dem.

Underrättelsematerial brukar i och för sig beredas och ställas samman till en rapport även utan att det finns någon särskild uppdragsgivare. Sådana rapporter syftar vanligen till att sprida mer allmän information och har ofta formen av regelbundna sammanställningar av underrättelsematerial eller av särskilda orienteringar i en viss fråga. Sammanställningarna görs då oftast av ett underrättelseorgan som har s.k. all

source-funktion. Ett underrättelseorgan med all source-funktion har att, på grundval av allt tillgängligt fakta- och analysmaterial från andra underrättelsekällor bl.a. öppna källor, signalspaning, personbaserad inhämtning m.m., ta fram och slutligt sammanställa bearbetade underrättelser. Det har framhållits att ett underrättelseorgan, som endast har till uppgift att ställa samman underrättelsematerial av s.k. single source-karaktär, ibland kan såsom egen rapportering komma att vidarebefordra sammanställningar av underrättelsematerial som har erhållits i samarbete med andra underrättelseorgan. Detta kan skapa problem i samband med värderingen av rapporteringen på grund av osäkerhet om underrättelsekällan.

En fråga som ständigt aktualiseras i samband med underrättelserapportering är behovet av att skydda en informationskälla och av att inte avslöja en inhämtningsmetod. Det kan därför vara angeläget att inte redovisa varifrån viss information eller vissa uppgifter härrör. En avsaknad av källhänvisningar skapar dock osäkerhet hos mottagaren av rapporteringen om underrättelsematerialets eller rapportens trovärdighet och det kan minska användbarheten för mottagaren. Även ett sekretesskydd som ofta är förknippat med underrättelserapportering kan minska möjligheterna att använda rapporten. Fråga om sekretess är därför betydelsefull.

Utredningens överväganden och förslag skall enligt utredningsdirektiven ta sikte på om FRA:s rapporter till Regeringskansliet och andra myndigheter uppfyller berättigade anspråk på kvalitet. Häri ligger enligt Utredningens mening också ett krav på att en rapport skall ges i sådan form eller avfattning att den blir användbar mot bakgrund av i första hand uppdragsgivarens särskilda intresse. Rapporten bör då inte ges en mer allmän karaktär. En självklar utgångspunkt måste också vara att värdet av informationen i rapporten kan bedömas av rapportmottagaren. Det kan betyda att samma information behöver formuleras olika beroende på vem denne är.

Utredningens bedömning av FRA:s rapporter, som i huvudsak har skriftlig form, har skett mot bakgrund av uppgifter som har lämnats av olika uppdragsgivare och mottagare av rapporteringen. Utredningen har också granskat all FRA:s skriftliga rapportering för tre veckor.

6.2 Synpunkter som har framförts med avseende på FRA:s rapportering

Den bild av FRA:s rapportering som har givits Utredningen av de myndigheter som erhåller rapporter från FRA varierar starkt dels med avseende på de olika typerna av rapportering, dels med hänsyn till i vilken relation FRA står till mottagaren av rapporteringen och vilka kontakter FRA har med denne. Sålunda anses t.ex. rapporteringen om proliferation genomgående uppfylla de krav på kvalitet som uppdragsgivarna ställer. Rapporteringen har då karaktär av att vara kontinuerlig och grundad på ett uppdrag som följs upp i samband med regelbundna möten mellan FRA och uppdragsgivaren. Uppdraget åt FRA är på så sätt preciserat till målet för underrättelseinhämtningen och till vad rapporteringen skall innehålla. Uppdraget utförs också samråd med uppdragsgivaren.

Andra exempel på då rapporteringen anses väl fylla uppdragsgivarnas krav är när underrättelseuppdraget har varit antingen preciserat i ett särskilt avtal med FRA och uppdragsfinansierat eller då rapporteringen har kommit till i ett nära samarbete med FRA. Detta gäller exempelvis för UD men också för SÄPO som har ett avtal med FRA som är grundat på uppdragsfinansiering. Vidare har SÄPO periodvis haft personal stationerad vid FRA som har kunnat följa och påverka hur olika uppdrag har utförts.

En allmän förutsättning för att rapporteringen skall anses hålla god kvalitet är enligt vad Utredningen har erfarit att inriktningen när det gäller det enskilda uppdrag som ges FRA är noga angiven. Rapporteringens kvalitet anses därutöver bygga på en löpande och tät dialog under inhämtningsfasen mellan handläggare vid den uppdragsgivande myndigheten och handläggare vid FRA. Ett uppdrag kan därvid utvecklas och preciseras ytterligare under hand. Det har påpekats att en grundläggande förutsättning emellertid är att uppdragsgivaren har kännedom om FRA:s kapacitet och förmåga som underrättelseorgan.

Den typ av rapportering som omnämnts inledningsvis och som inte grundas på ett särskilt uppdrag utan syftar till att sprida mer allmän information (se avsnitt 6.1) förutsätter enligt flera uppdragsgivare att det är fråga om en

återkommande rapportering som kan följas kontinuerligt. Det krävs i allmänhet också att den som tar del av rapporteringen har tillgång till andra källor inom det område som avses med rapporten. Det gäller såväl öppna som slutna sådana. Rapporter av denna mer allmänna karaktär anses ofta kunna ge bidrag för att bedöma trovärdigheten i annan information som uppdragsgivaren har tillgång till.

Vissa kritiska synpunkter på FRA:s rapportering har framförts till Utredningen i följande hänseenden.

Några uppdragsgivare har riktat kritik mot FRA:s rapportering i fråga om att den i vissa fall saknar källhänvisningar i den meningen att uppgift inte finns om vem som har lämnat den information som rapporten bygger på. Avsaknaden av källhänvisning minskar möjligheterna för mottagaren att värdera rapporten och minskar därmed också trovärdigheten av denna. Möjligheten till källkritik uppfattas som viktig för bedömningen av rapporteringen.

Synpunkter har anförts på att FRA:s rapportering i vissa fall innehåller både signalspaningsmaterial och annan information. Sådan annan information kunde vara av s.k. öppen natur eller bestå av annat bearbetat eller obearbetat underrättelsematerial av något slag. Utan en tydlig redovisning av vad som är signalspaningsmaterial och annat material i en rapport försvåras enligt vissa uppdragsgivare en bedömning och värdering av rapportens trovärdighet och betydelse. Det har också av vissa l sagt att FRA:s rapportering i princip endast bör återge signalspaningsmaterial.

Det förhållandet att rapporteringen på nyss angivet sätt skulle kunna vara blandad, utan att källan redovisas klart, kan även enligt vissa uppdragsgivare skapa s.k. rundgång i underrättelsesystemet genom att samma information kan uppfattas komma från olika informationskällor. Därmed kan rapporteringen framstå som mer väl underbyggd än vad som är det verkliga förhållandet och innebära en falsk bekräftelse av samma information.

Synpunkter har också framförts på att FRA:s rapportering i viss utsträckning innefattar en analys av signalspaningsmaterial tillsammans med annan information och att det inte bör ankomma på FRA att i egenskap av s.k. single source-organ göra en sådan typ av analys. Den kan, enligt vad som har sagts, bli missvisande och ge intryck av att ha ett fullständigt och samlat underrättelsematerial som grund.

Sälunda har det ifrågasatts om FRA som har till uppgift att utföra signalspaning bör göra egna kommentarer och bedömningar eller antaganden på grundval av annat än signalspaningsmaterial. En grundläggande princip skulle vara att endast ett s.k. all source-organ har att göra mer omfattande analyser.

Under alla förhållanden måste det, enligt vad vissa har framfört, klart framgå av rapporteringen att FRA inte är ett s.k. all source-organ. Vidare bör det enligt vissa klart framgå vilket underrättelsematerial eller annat material, utöver rent signalspaningsmaterial, som rapporteringen grundar sig på. Sälunda bör det för rapportmottagaren göras tydligt i vad mån bedömningar görs av FRA med utgångspunkt i annat än rent signalspaningsmaterial.

Invändningar har också gjorts mot att FRA generellt utformar rapporter för att kunna delge dessa med flertalet av de myndigheter som ger uppdrag till FRA och utan att dessa har begärt rapporteringen. Det har sagts att detta kan medföra att rapporteringen blir eller kan uppfattas som allmänt hållen och att den inte är avsedd att tillgodose en enskild uppdragsgivande myndighets behov. Det har påpekats att FRA:s delgivning därför i princip endast bör ta sikte på den enskilda myndighetens särskilda uppdrag. Delgivning av rapporten bör också i princip endast ske med myndigheten och inte med enskilda tjänstemän. Delgivningen bör således, enligt vissa kritiker, inte göras generellt med ett antal mottagare, utan rapportinnehållet bör strikt styra vilken enskild myndighet som skall delges.

Någon har påpekat att vissa typer av FRA:s rapportering mer direkt framstår som information av mer allmän karaktär och inte som underrättelser riktade till uppdragsgivare. Värdet av rapporteringen skulle i dessa fall inte heller kunna bedömas bl.a. på grund av att den ofta saknar källhänvisningar. Förekomsten av denna typ av generell information i form av signalspaningsrapportering skulle kunna leda till att FRA:s rapportering även i övrigt inte värdesätts fullt ut.

Det har framhållits att den sekretessbeläggning som är nödvändig beträffande FRA:s rapportering i sig innebär att rapporteringen kan bli mindre användbar. FRA sekretessbelägger emellertid enligt vad som har påpekats generellt all rapportering och hänvisar därvid till

bestämmelserna om försvarssekretess i 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100). Rapporteringen till vissa myndigheter förses även med en särskild markering som innebär att en rapport endast får delges vissa behöriga personer. Det har framförts att en onyanserad eller schematisk sekretessbeläggning eller en särskild markering inte bara begränsar användbarheten av rapporteringen, utan den kan även ge mottagarna en felaktig uppfattning om rapportinnehållets värde och karaktär.

Det har också påpekats att sekretesstämpeln liksom den särskilda markeringen på rapporterna framstår att vara förtryckt och att en sådan rutin inte är förenlig med grunderna för sekretesslagen. Genom hemligstämplingen hänvisas också endast till försvarssekretess trots att utrikessekretess eller brottsbekämpningssekretess i vissa fall rätteligen borde ha angivits i hemligstämpeln.

6.3 Utredningens bedömning

Utredningen uppfattar att FRA:s uppdragsgivare i huvudsak är nöjda med FRA:s rapportering. Utredningen bedömer emellertid att de i vissa fall kritiska synpunkter som har framförts till en del kan vara befogade och att åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med problem eller missuppfattningar. Redan i detta sammanhang vill Utredningen påpeka att sådana i huvudsak torde kunna klaras upp genom bättre underhandskontakter med rapportmottagarna.

De synpunkter som har framförts mot att analys utförs som inte endast hänför sig till signalspaningsmaterial framstår enligt Utredningens uppfattning som i viss mån berättigade. Andra sätter emellertid stort värde på att FRA även såsom ett single source-organ gör en analys för att åskådliggöra signalspaningsmaterialet mot bakgrund av andra erfarenheter i inhämtningen, bl.a. tidigare inhämtat material eller med utgångspunkt i annan information. FRA har också en analysfunktion med kompetent personal. En förutsättning för att FRA skall göra en sammanställning, tolkning och värdering av ett bredare informationsmaterial än rent signalspaningsmaterial bör dock enligt Utredningens mening

vara att detta redovisas på ett sådant sätt att det står klart för rapportmottagarna.

Utredaren har i diskussioner med företrädare för utländska signalspaningsorgan bl.a. tagit upp de problem som hänför sig till att rapporteringen bör återspegla den enskilde uppdragsgivarens behov av underrättelser, att källredovisningen bör vara tydlig och att hämmande sekretessbeläggning om möjligt bör undvikas. De lösningar på problemen som man har funnit för underrättelseorganen i vissa länder, med vilka FRA också har ett närmare samarbete, bör enligt Utredningens mening ha relevans även för FRA:s rapportering och skall beröras i det följande. Utredningen är emellertid medveten om att dessa lösningar kan vara en resursfråga vilket har framhållits av FRA.

Signalspaningsorganen i nyssnämnda länder utför således i princip endast signalspaning som är preciserad i uppdragsgivarens enskilda uppdrag. Signalspaningsorganens kontakter med uppdragsgivarna sker fortlöpande och ofta vid direkta möten, som också följs upp. På så sätt får signalspaningsorganen en klar uppfattning om uppdragsgivarens underrättelsebehov och inriktar underrättelsearbetet direkt efter dessa. Uppdragsgivaren får också klart för sig förutsättningarna för att uppgiften skall kunna lösas. Rapporteringen ställs också ofta samman i nära samarbete med dessa. Vissa uppgifter kan därmed och i samråd med uppdragsgivarna utelämnas i rapporten. Därmed kan problem med sekretess och källhänvisning eller källskydd i en rapportering lättare undvikas.

Det kan vidare nämnas att rapporteringen för många av de utländska underrättelseorganen spänner över ett brett spektrum av signalspaningsuppgifter med anknytning till ett vidsträckt fält av säkerhetspolitiska frågor och s.k. nya hot. Rapporteringen har därför olika karaktär beroende på uppdragsgivare och typ av underrättelseinformation som har begärts. Signalspaningsorganen har mot den bakgrunden att noga formulera sina underrättelserapporter med hänsyn till den enskilde uppdragsgivarens önskemål och behov. Varje uppdragsgivare får i princip en individuellt utformad rapport. Målsättningen är att uppdragsgivaren lätt skall kunna tillgodogöra sig innehållet i rapporten. Erfarenheterna har enligt de utländska underrättelseorganen visat att mer allmänna och omfattande rapporter ibland riskerar att bli

alltför generella för att vara användbara för mottagarna. En allmän rapportering kan bli, som det har uttryckts på engelska, "swampy" och mottagaren av rapporten uppfattar inte att rapporten angår just denne. Stor noggrannhet läggs således ned på att utforma rapporterna så att de möter varje enskild uppdragsgivares särskilda behov.

Rapportskrivningen uppfattas enligt vad de utländska underrättelseorganen har uppgivit ofta som en balansgång mellan, å ena sidan, behovet av att rapporteringen är lättillgänglig och uttömmande samt att källan till informationen anges och, å andra sidan, att sekretess och källskydd upprätthålls. En utgångspunkt vid utformningen av rapporten är emellertid alltid att sekretess och källskydd gör en rapport mindre användbar. Problemen med sekretess och källskydd blir dock, som nyss har framgått, mindre om den enskilde uppdragsgivaren integreras i underrättelseprocessen genom täta kontakter och diskussioner under denna. En anpassning av rapportskrivningen för att skydda källor och arbetsmetoder går också att genomföra på olika sätt och i samförstånd med uppdragsgivaren.

Utredningen anser, i likhet med den nyss redovisade uppfattningen, att signalspaningsuppdraget i princip bör utföras i nära samverkan med den enskilde uppdragsgivaren. En god rapportering förutsätter självfallet att uppdraget är preciserat och tekniskt/praktiskt lösbart. Utredningen anser det lämpligt att FRA utvecklar en särskild ordning för att svara för en god samverkan med den enskilde uppdragsgivaren. På så sätt kan underrättelsebehoven klarläggas och den löpande inhämtningen och bearbetningen av signalspaningsmaterial kan följas av uppdragsgivaren.

Frågan om förutsättningarna för och behovet av sekretess i rapporteringen skall självfallet följa sekretesslagstiftningens regler och intentionerna bakom lagstiftningen. Sålunda är huvudregeln att en allmän handling är offentlig. Grunden för en sekretessbeläggning måste därför övervägas noga. Det står också klart att en avsevärd del av FRA:s verksamhet är av den karaktären att den bör sekretessskyddas. Enligt Utredningens mening är FRA:s hantering av sekretessfrågorna dock alltför schematisk och slentrianmässig. Särskilt som sekretessregler med ett s.k. rakt skaderekvisit, och dit hör bl.a. reglerna om försvarssekretess, för sin tillämpning bygger på ett in-casu synsätt. Om en sekretesstämpel åsätts och en särskild

behörighetsmarkering görs utan en föregående prövning, sker detta således inte i överensstämmelse med sekretesslagens regler. Utredningen har under hand också påpekat detta för FRA och FRA har påbörjat förändringar härvidlag.

I fråga om behovet av källskydd i samband med FRA:s rapportering finner Utredningen anledning att avslutningsvis hänvisa till att Underrättelsekommittén genomförde en granskning av bl.a. FRA:s rapportering. Kommittén fann därvid att FRA och andra underrättelseorgan mer eller mindre konsekvent underlät att redovisa källor eller informationsunderlag. Kommittén framhöll i sitt betänkande att det var önskvärt att källhänvisningar redovisas i så stor utsträckning som möjligt. En redovisning behövs och är enligt kommittén nödvändig för att öka underrättelsematerialets värde och göra det tillgängligt för kontroll från mottagarnas sida. (Se SOU 1999:37 s. 272.) Frågan om sekretess och behovet av att skydda källor torde enligt Utredningens mening, såsom nyss har sagts, kunna förenklas genom bl.a. en fördjupad dialog med rapportmottagaren.

7 Samordning mellan FRA och andra myndigheter

En särskild samordningsmekanism bör skapas för att ge bättre möjligheter för militära och civila underrättelseorgan eller funktioner att bedöma de gemensamma förutsättningarna att utnyttja olika metoder eller resurser för inhämtning av information samt för beredning och analys av inhämtat underrättelsematerial. Även frågor som berör ett sammanvägt rapportunderlag bör tas upp inom ramen för en sådan ordning.

Frågan om en samlad underrättelsetjänsts organisation bör bli föremål för en fördjupad analys.

7.1 Inledning

Underrättelsekommittén pekade i sitt betänkande (SOU 1999:37) på behovet av en samordningsfunktion för underrättelsetjänsten för att bl.a. ge underlag för en bedömning av hur tillgängliga underrättelseresurser bäst bör användas med avseende på inhämtningsmetoder och vilken myndighet som är bäst skickad att utföra analyser i visst fall (se bl.a. s. 288). Genom samråd eller en samordning kunde enligt kommittén diskussioner föras om bl.a. prioriteringar och justeringar av underrättelsebehov och hur ett onödigt dubbelarbete i inhämtning, analys m.m. skulle undvikas. Kommittén föreslog att en funktion inrättades inom Regeringskansliet för detta.

Utredningen har enligt sina direktiv att överväga möjligheterna för och lämpligheten av att öka samordningen mellan FRA och myndigheter med underrättelseuppgifter inom olika områden när det gäller analysförmåga, utnyttjande

av öppna källor etc. I den senaste försvarspropositionen (prop. 2001/02:10) har regeringen också bl.a. betonat att behovet av en samordnad underrättelseverksamhet har ökat (s. 242). I propositionen (s. 245) hänvisas till att den s.k. anpassningsprincipen kräver en bred säkerhetspolitisk analysförmåga med beaktande av en rad faktorer som inte faller under ett rent militärt perspektiv, såsom politiska förhållanden, ekonomisk tillväxt, teknologisk kompetens, infrastruktur, handelsmönster, kriminalitet och allmänna sociala förhållanden. Det är därför enligt propositionen viktigt med en ökad samverkan mellan försvarsunderrättelseverksamheten och myndigheter utanför försvarsunderrättelsesfären, som t.ex. SÄPO, Rikskriminalpolisen och Tullverket. En sammanvägning av militär, politisk, ekonomisk och annan information måste ske och en samverkan mellan olika aktörer som ingår i underrättelsesfären måste utvecklas.

I försvarspropositionen (s. 247 f.) har det vidare betonats att den vidgade säkerhetspolitiska hotbilden med ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar på samhället kräver en struktur för samordning och gemensam hantering också av de tvärsektoriella s.k. nya hoten. Den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter ökar enligt propositionen i dessa sammanhang och underrättelsetjänsten måste kunna samverka med andra myndigheter. Samarbetet och samordningen bör därför stärkas mellan myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamheten och andra myndigheter i syfte att utveckla förmågan att hantera en bredare hotbild men också att stödja internationella insatser.

I budgetpropositionen 2002/03:1, Utgiftsområde 6, under rubriken Försvarsunderrättelseverksamhet har regeringen framhållit vikten av att fortsätta att förändra och förbättra inhämtningsmetoderna och analyserna i syfte att ytterligare öka relevansen i underrättelseproduktionen. Regeringen har därvid pekat på att en fördjupad samverkan bör eftersträvas mellan de s.k. försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra underrättelseorgan utanför dessa som bl.a. SÄPO, Kriminalunderrättelsetjänsten och Tullens underrättelsetjänst.

7.2 Synpunkter som har framförts av FRA och MUST på en ökad samordning mellan myndigheter med underrättelseuppgifter

Enligt FRA sker redan en viss samordning eller samverkan mellan de militära underrättelseorganen och civila myndigheter med underrättelseuppgifter. Däremot förekommer inte någon organiserad samverkan i mer etablerade former. Vissa projekt som t.ex. rörande proliferation sker dock mer reglerat och i form av en fast arbetsgrupp. Enligt FRA:s mening bör fler gemensamma arbetsgrupper tillskapas med deltagare från olika militära och civila underrättelseorgan eller underrättelsefunktioner för att stärka en samverkan i olika hänseenden. Inom ramen för sådan samverkan bör t.ex. vissa gemensamma rapporter utarbetas.

Från FRA:s sida har det framhållits att en samverkan bör öka över hela området för underrättelseverksamhet bl.a. genom ett utbyte av personal med särskilda kunskaper. FRA har pekat på att det svenska konstitutionella systemet med fristående myndigheter med delvis överlappande ansvar innebär betydande nackdelar när det gäller samverkan. Detta har också enligt FRA tidigare visat sig i en viss rivalitet mellan de olika underrättelseorganen som bl.a. har försvårat ett samutnyttjande av tillgänglig expertis på ett effektivt sätt. Experter med specialkunskaper inom vissa områden bör enligt FRA rimligtvis kunna utnyttjas på ett nationellt plan med större flexibilitet och med en mindre utpräglad "ägarroll" hos de enskilda underrättelseorganen.

Användningen av allmänt tillgänglig information i form av press, radio, television, databaser m.m., s.k. OSINT, utgör enligt FRA ett mycket betydelsefullt stöd till FRA:s rapportproduktion. OSINT bör enligt FRA även i framtiden ingå som en komponent i FRA:s underrättelseprocess. FRA söker därför ett ökat samarbete med andra underrättelseorgan inom OSINT-området i syfte att bredda och fördjupa den egna OSINT-kompetensen men också för att dela kostnader. (En kortare beskrivning av OSINT och av personbaserad inhämtning s.k. HUMINT ges nedan i avsnitt 10.3.)

Enligt MUST kräver bl.a. de ökande behoven av snabb information en samordning eller samverkan mellan olika organ med underrättelsefunktioner. Sålunda utvecklas t.ex.

Försvarsmakten mot en nätverksbaserad organisation som skall verka i nära realtid och med en uttalad förmåga till interoperabilitet. Det innebär enligt MUST att FRA:s signalspaningsinformation måste kunna ingå i MUST:s bearbetning och analys med högre grad av realtidsaktualitet än idag. Med den förändrade försvarsmaktsstrukturen måste således enligt MUST en mer tidsrelevant samverkan mellan FRA och MUST komma till stånd.

Enligt MUST har erfarenheter i bl.a. Storbritannien och USA givit vid handen att en nära samordning och gemensam hantering av i första hand personbaserad inhämtning, s.k. HUMINT, och signalspaningsinformation, s.k. SIGINT, blir allt mer nödvändig. Det gäller inte minst mot bakgrund av de s.k. nya hoten och då framför allt i fråga om terrorism. Samordningen behövs i såväl inhämtnings- som i analysledet. I USA har också nyligen inrättats ett särskilt departement för en bättre samordning.

MUST uppger sig ha utvecklat en i internationella underrättelsesammanhang respekterad OSINT-funktion (jfr bl.a. SOU 1999:37 s. 257 ff.). FRA har enligt MUST under åren gjort ansträngningar i syfte att utveckla en egen sådan funktion. Enligt MUST bör en samordning kunna ske när det gäller OSINT-funktionen.

7.3 Utredningens överväganden

Både FRA och MUST har givit klart uttryck för behovet av en ökad samordning mellan de båda underrättelseorganen. Även andra myndigheter med underrättelseuppgifter som Utredningen har varit i kontakt med har framhållit behovet av en samordning inom underrättelseområdet och med FRA. Det gäller bl.a. för att bättre kunna bedöma vilka tjänster som FRA kan erbjuda och för att kunna tillgodogöra sig dessa bättre.

I Utredningens kontakter med företrädare för underrättelseorgan i vissa andra länder har nödvändigheten av en samordning mellan framför allt SIGINT- och HUMINT-funktionerna betonats för att få en tillförlitlig, snabb och sammanvägd underrättelse. Det har påpekats att en samordning, förutom att ett dubbelarbete ofta kan undvikas,

ger möjligheter att bedöma genom vilken funktion eller kombination av funktioner som en underrättelseuppgift får sin bästa lösning.

Utredningen har också erfarit att samverkan i andra länder mellan de båda funktionerna ofta är mycket tät. Samverkan mellan funktionerna försvaras inte heller av att de, såsom i Sverige, är delade mellan fristående myndigheter. Funktionerna ryms i stället i flera länder inom samma organisation. Det gäller t.ex. i Tyskland och grannländerna Danmark och Norge. I andra länder finns en starkt samordnande funktion, t.ex. i Storbritannien.

I likhet med vad som har framhållits i de senaste försvars- och budgetpropositionerna och i enlighet med vad som har framförts till Utredningen av olika svenska underrättelseorgan behövs en ökad och fördjupad samverkan mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra myndigheter med underrättelseuppgifter. Sålunda behövs en bättre samverkan för att hantera underrättelsefrågor i den nya omvärldssituationen, som präglas av ett allt mer komplext och snabbt växlande skeende och ett vitt spektrum av förändringar av säkerhetspolitisk relevans. En sammanvägning och beredning behöver göras av såväl militär som civil underrättelseinformation.

Enligt Utredningens mening behövs det såsom FRA har påpekat, mot bakgrund av det svenska konstitutionella systemet med underrättelsefunktioner fördelade på olika fristående myndigheter, en mer formaliserad ordning för samverkan. En sådan bör kunna åstadkommas genom att myndigheterna skapar en särskild samordningsmekanism. Inom ramen för denna bör möjlighet ges för samtliga militära och civila underrättelsefunktioner att fortlöpande föra diskussioner om förutsättningarna för att utnyttja olika metoder eller typ av resurser för inhämtning av information men också för beredning och analys av inhämtat underrättelsematerial. Även frågor som berör ett sammanvägt rapportunderlag bör kunna diskuteras. Samråd bör hållas i syfte att uppnå största möjliga effektivitet och resursutnyttjande och att undvika dubbelarbete. Sålunda bör resurser i form av personal för översättning, analys eller annan speciell kompetens kunna utnyttjas gemensamt.

Frågan om vilka alternativa metoder till signalspaning som kan användas bör självfallet kopplas direkt till möjligheterna

att ge en så fullständig underrättelserapportering som möjligt. Enligt Utredningens mening bör en utvärdering av inhämtningsmetoder därför även ta sikte på vilken eller vilka organ som är bäst skickade att utföra olika grader av analyser och en mer eller mindre fullständig eller övergripande underrättelserapportering.

Både FRA och MUST har pekat på att användningen av öppna källor, OSINT, är viktig i underrättelseprocessen. Enligt Utredningens mening bör, inte minst av kostnadsskäl, en för alla underrättelseorganen gemensam sådan funktion skapas. Frågan om en gemensam OSINT-funktion togs upp av Underrättelsekommittén som framhöll att en sådan även torde kunna ge service åt ett antal myndigheter utanför underrättelsesfären (se SOU 1999:37 s. 257 ff.). Utredningen anser i likhet med Underrättelsekommittén att en gemensam OSINT-funktion bör inrättas. Olika myndigheter bör med skilda utgångspunkter ha access till funktionen.

Frågan om att genom organisatoriska förändringar åstadkomma en bättre samordning mellan underrättelseorganen har tidigare berörts av Underrättelsekommittén. Kommittén bedömde att aktualiserade krav på en koordinerande underrättelsefunktion kunde tillgodoses genom en samordningsfunktion inom ramen för Regeringskansliet. Att en sådan skulle tillskapas var också en utgångspunkt för kommitténs utredningsarbete. Utredningen anser emellertid att flera frågor har väckts som inte kan få en fullt tillfredsställande lösning genom en samordningsfunktion i Regeringskansliet och inte heller genom den av Utredningen nu föreslagna samordningsmekanismen. En starkare samordning kan behövas.

Enligt regeringens direktiv till Utredningen skall en utgångspunkt vara att FRA även i fortsättningen skall vara en självständig myndighet under regeringen med uppgift att utföra såväl militär som civil signalspaning. Utredningen kan trots detta inte underlåta att beröra frågeställningen då den är central för den framtida samlade underrättelseförmågan. Som framgått har hotbilden, och därmed underrättelsehanteringen, blivit alltmer komplex. Den spänner också över ett avsevärt bredare fält en tidigare. En fördjupad och kontinuerlig samordning inom den samlade underrättelseorganisationen är en förutsättning för val av bästa inhämtningsmetod samt mest effektiva bearbetning och analys. En nära samordning inom

ramen för nuvarande myndighetsstruktur kan förbättra underrättelsetjänstens effektivitet. Förslag i detta syfte har redovisats av Utredningen. Det är emellertid Utredningens uppfattning att bäst effektivitet och rationalitet uppnås, om samtliga eller i vart fall de tongivande underrättelseresurserna samlas i en organisation. Först då nås de fulla samordningseffekterna.

Frågan om att samla samtliga underrättelseresurser i en organisation är komplex. Så bedöms t.ex. kriminalunderrättelsetjänsten och den polisiära säkerhetstjänsten intimt höra ihop med respektive huvudverksamhet. Frågan om en eventuell djupare samordning måste bli föremål för en mer grundläggande analys som inte ligger inom ramen för denna utredning. Utredningen rekommenderar regeringen att låta se över frågan om en mer samlad organisation för underrättelsetjänsten.

8 FRA:s stöd till Försvarmakten och den framtida utvecklingen av detta

FRA:s stöd till Försvarmaktens enhet för underrättelsetjänst, MUST, är enligt MUST:s uppfattning gott. Detsamma gäller också stödet till internationella insatser. Däremot har behoven av signalspaningsdata till stöd i övrigt för främst enheten för krigsförbandsledning, KRI, och den operativa insatsledningen, OPIL, blivit eftersatta. Ansvar för detta åvilar emellertid alla berörda parter och åtgärder har vidtagits för att rätta till förhållandena.

FRA:s stöd till Försvarmakten bör för framtiden bl.a. utvecklas mot att kunna möta krav på

- att mot bakgrund av anpassningsprincipen ge tidig förvarning om hot mot landet,
- att skapa förutsättningar för en till omvärldsläget anpassad operativ förmåga hos de militära förbanden,
- att bidra med signalspaningsinsatser i samband med ett nätverksbaserat insatsförsvar,
- att lämna information om globala trender som kan få säkerhetspolitiska effekter i form av hot mot landet,
- att följa utvecklingen när det gäller bl.a. massförstörelsevapen och terrorism.

8.1 Inledning

Som har redovisats ovan i avsnitt 2.2.3 skall FRA enligt sin instruktion bedriva signalspaningsverksamhet enligt den inriktning som ges av bl.a. Försvarmakten i fråga om försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarmakten leder där-

vid FRA:s verksamhet bl.a. genom inriktningsdokumentet INRIUS. Regeringen ger dessutom i regleringsbrevet för FRA bl.a. anvisningar om det stöd som skall ges till Försvarmakten i vissa hänseenden.

Enligt utredningsdirektiven skall Utredningen utvärdera FRA:s stöd till Försvarmakten och göra en bedömning av den framtida utvecklingen av detta. I direktiven anges särskilt att utvärderingen gäller stödet vid internationella fredsfrämjande operationer och för utveckling av ledningsförband samt för utveckling av varnar- och motverkanssystem. Frågan om den framtida utvecklingen av FRA:s stöd till Försvarmakten har Utredningen redan berört ovan i avsnitt 5.3.

Sedan år 1995 ger FRA stöd till Försvarmakten när det gäller de internationella insatserna i Bosnien och Kosovo. Det främsta syftet med stödet är att bedriva signalspaning mot taktiska mål för att skydda egna förband och i övrigt ge underrättelsestöd till dessa. FRA utvecklar under hand nya former för signalspaningsstödet med utnyttjande av modern teknik och nya metoder för underrättelseproduktion.

En annan uppgift för FRA är att lämna stöd till Försvarmakten med prov och försök rörande telekrigsystem. Det sker bl.a. inom ramen för de internationella insatserna och det försvarsgemensamma taktiska signalspaningssystemet TAKSIS. FRA:s medverkan i projektet TAKSIS har syftat bl.a. till att utveckla en signalspaningsbataljon och en telekrigsbataljon. TAKSIS är under omformning till projektet Telekrigsförband. FRA:s stöd i fortsättningen till Försvarmakten är i övrigt inom detta område begränsat och upphör i princip den 1 april 2003.

I FRA:s uppdrag åt Försvarmakten ingår som en viktig uppgift att inom ramen för teknisk signalspaning, TES, bygga upp s.k. signaltypsbibliotek och operativa databaser. Vidare ingår bl.a. att bidra med personal, att genomföra utbildning och att stödja metod- och systemutveckling inom området åt Försvarmakten.

I regleringsbrevet för FRA anges särskilt att FRA skall vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov. Det innebär att FRA genom TES skall lämna signaldata som underlag för att skydda Försvarmaktens fartyg, flygplan och stridsfordon. Signaldata ställs samman till bibliotek som ligger till grund för

Försvarmaktens utveckling och drift av varnar- och motverkanssystem.

8.2 Synpunkter som har lämnats till Utredningen på FRA:s stöd till Försvarmakten

Synpunkter på FRA:s stöd till Försvarmakten har framförts till Utredningen av bl.a. Strategiledningen (STRA) och Krigsförbandsledningen (KRI) vid Försvarmaktens högkvarter och av Operativa insatsledningen (OPIL) som är underställd Högkvarteret. Synpunkter har också lämnats av Försvarmakten genom MUST och av FRA. Framförda synpunkter anges i korthet i det följande.

STRA

STRA ansvarar inom Högkvarteret för den långsiktiga försvarsplaneringen. STRA har också stabsfunktion med uppgift att leda, samordna och kontrollera övriga delar av Försvarmakten. STRA har därmed bl.a. ett övergripande ansvar för nationell beredskapsplanering och internationell insatsplanering. För detta har STRA ett löpande under rättelsebehov. STRA:s underrättelsebehov, liksom KRI:s och OPIL:s, kanaliseras genom MUST. STRA:s underrättelsebehov i form av FRA:s signalspaning blir i stora drag, men inte helt, tillgodosedda. En viss fördröjning sker också bl.a. genom att underrättelsebehoven kanaliseras genom MUST. Åtgärder har numera vidtagits genom direkta kontakter med FRA i avsikt att förbättra förhållandena.

KRI

KRI ansvarar för att utveckla krigsförband. KRI:s verksamhet bygger bl.a. på att FRA kan lämna signalspaningsstöd till krigsförband men även för att utveckla dessa för ett framtida nätverksbaserat försvar. Enligt KRI är möjligheterna att skydda Försvarmaktens fartyg, flygplan och stridsfordon beroende av att FRA lämnar signaldata genom TES. Den information som FRA kan lämna i form av sådana data styr

den skyddsförmåga som krigsförbanden kan utveckla. FRA:s stöd blir därmed dimensionerande för möjligheterna att utnyttja förbanden i svåra hotmiljöer. FRA har inte i tillfredsställande utsträckning tillgodosett de krav på stöd för utveckling av krigsförband som KRI har ställt för de internationella uppdragen.

KRI:s uppfattning är att FRA för närvarande minskar det nu angivna stödet. Enligt KRI kommer Försvarmakten därmed att tvingas bygga upp resurser inom den egna organisationen alternativt att aktuella delar av FRA:s TES-funktion förs över till Försvarmakten. Åtgärder måste vidtas och direkta kontakter har tagits med FRA.

FRA:s stöd till Försvarmaktens internationella operationer är tillfredsställande. KRI förutsätter att FRA fullföljer detta.

OPIL

OPIL har till uppgift att genomföra nationella och internationella insatser med Försvarmaktens insatsorganisation. OPIL skall också kunna ställa resurser till förfogande för stöd till samhället. OPIL behöver ha stöd av FRA med signalspaning bl.a. för övervakning av den s.k. signalmiljön i närområdet och för att få signaldata till moderna telekrigsystem. Vidare erfordras operativa underrättelser och signaldata för att Försvarmaktens försvars- och vapensystem skall fungera tillfredsställande. OPIL anser sig inte få det stöd från FRA som behövs i dessa hänseenden och för att ett tillfredsställande signalreferensbibliotek skall upprätthållas för de internationella uppdragen.

FRA:s stöd till Försvarmakten avseende luft- och ytövervakning är begränsat. Det bedöms nödvändigt att stödet bibehålls.

Försvarmakten är beroende av FRA:s förmåga att verifiera och validera telekrigsdata såväl som annat signalspaningsunderlag. Utan denna förmåga kommer Försvarmaktens förbands- och vapensystem inte att fungera tillfredsställande.

OPIL anser att Försvarmaktens angivna krav på stöd måste få genomslag hos FRA. Former måste utvecklas för hur FRA skall bl.a. tillgodose krigsförbandens behov av information och hur de krav som OPIL ställer bör prioriteras

hos FRA. OPIL har i och för sig ett visst ansvar för att se till att FRA:s stöd skall utvecklas och åtgärder har vidtagits för detta.

MUST

Inom Försvarmakten har MUST huvudansvaret för att ställa samman och avväga Försvarmaktens underrättelsebehov och inriktade underrättelseverksamheten vid bl.a. FRA. Sedan en omorganisation har genomförts beträffande Försvarmaktens ledning har det saknats inarbetade rutiner för att behoven av FRA:s signalspaningsstöd inom STRA:s, KRI:s och OPIL:s ansvarsområden skulle få ett klart genomslag i MUST:s inriktning av FRA. En omorganisation som har skett inom FRA har dessutom inneburit att tidigare personkontakter mellan Försvarmakten och FRA har brutits.

Vad gäller kraven på signalspaningsstöd är det av vikt att FRA har förmåga att följa förändringar i signalmiljön. Möjligheten att skydda fartyg, flygplan och stridsfordon beror på FRA:s kapacitet. Kraven på beskrivning av signaler styrs av de system som skall tillgodose skyddskraven. FRA:s förmåga att lämna information är därmed dimensionerande för möjligheten att utveckla och nyttja krigsförband i svåra hotmiljöer. Det är även av stor vikt att FRA i sin signalspaning upprätthåller de krav som ställs från OPIL. Det är också av stor vikt att FRA genom signalspaning kan tillgodose Försvarmaktens behov av data till de moderna telekrigssystem som tas i drift. Utan adekvata och aktuella data kommer flera av Försvarmaktens förbands- och vapensystem att uppvisa brister.

Försvarmakten behöver kunna ställa krav på att FRA snabbt kan leverera de data som begärs. Framtidens stridsförlopp kommer att ställa högre krav på bearbetningsrutinerna. Detta påverkar bl.a. Försvarmaktens uppdatering av varnar- och motverkansbibliotek.

FRA:s nuvarande stöd till Försvarmakten vid internationella fredsfrämjande operationer avseende rekrytering av personal i telekrigbefattningar är över lag mycket gott. FRA har utöver rekrytering och utbildning av personal även svarat för delar av tekniskt underhåll av signalspaningsspecifik materiel. Stödet från FRA är viktigt

för att upprätthålla ett nödvändigt skydd för förbanden. Försvarsmaktens behov av stöd i dessa sammanhang bedöms komma att öka.

FRA

FRA:s stöd till Försvarsmakten vid internationella fredsfrämjande operationer utvecklas. Målsättningen är att Försvarsmakten på sikt skall kunna bemanna verksamheten själv, men att FRA även fortsättningsvis skall ge ett avsevärt stöd. FRA:s stöd vid internationella operationer kan även utnyttjas för att stödja humanitära insatser.

FRA:s stöd till Försvarsmakten i utvecklingen av operativa ledningsförband är under förändring. Det tidigare projektet TAKSIS har omdefinierats, vilket bl.a. innebär att flera myndigheter är berörda av ett utvecklingsarbete inom telekrigsområdet. FRA:s stöd i dessa sammanhang grundas på samordningsavtal med Försvarsmakten.

FRA hämtar in signaldata för att upprätta signalreferensbibliotek som skall användas bl.a. för Försvarsmaktens varnar- och motverkanssystem. Den tekniska signalspaning, TES, som krävs för detta har i stort sett bedrivits av FRA på samma sätt under lång tid. Volymmässigt har det inhämtade materialet dock minskat något medan rapporteringen har skett på ungefär samma nivå. FRA har under senare tid gjort investeringar i bl.a. antenner, mottagare och analysutrustning för att upprätthålla TES-funktionen.

I och med ett större svenskt engagemang i internationella fredsfrämjande insatser har behovet av signaldata utanför vårt närområde för referensbibliotek ökat. För att klara detta kommer FRA:s signalspaningsflygningar att öka. En utvärdering av behov av markbaserad inhämtning pågår. För att FRA skall kunna nå ett bättre resultat med signaldatainhämtningen för bl.a. biblioteken behövs en ökad samverkan mellan Försvarsmakten och FRA. Åtgärder för detta har vidtagits.

FRA anser att Försvarsmaktens krav i inriktningsdokument på FRA:s stöd med avseende på utvecklingen av ledningsförband, varnar- och motverkanssystem m.m. är tillräckligt preciserade. Däremot

måste Försvarmakten bättre ange hur kraven prioriteras, eftersom FRA:s resurser inte räcker för att snabbt kunna tillgodose hela skalan av uppdrag och inriktningar från Försvarmaktens sida. På grund av personalbrist har FRA även tvingats att avböja ett antal uppdrag. En bättre samverkan mellan Försvarmakten och FRA skulle uppnås om Försvarmakten lät placera samverkanspersonal vid FRA.

8.3 Utredningens bedömning

Inom Försvarmakten är det främst MUST, STRA, KRI och OPIL som har behov av FRA:s stöd och som ställer krav. Enligt Utredningens mening är FRA:s stöd till MUST gott. FRA:s signalspaning utgör också en av de viktigaste källorna för MUST:s militära underrättelsebearbetning. Stödet när det gäller de internationella insatserna utvecklas och FRA:s syfte är att ge ett än bättre beslutsunderlag till de förband som är engagerade i krishantering.

Enligt Utredningens mening har det funnits allvarliga problem med att tillgodose i första hand KRI:s och OPIL:s men även STRA:s behov av signalspaningsdata till skydd för krigsförband m.m. Problemen har enligt Utredningen haft sin grund dels i MUST:s utformning av behoven i bl.a. inriktningsdokumenten för FRA, dels i att FRA på egen hand har tolkat och prioriterat behoven, dels ock i kommunikationsbrist mellan det militära högkvarteret och FRA. Behoven av signalspaningsdata har på så sätt enligt Utredningens mening blivit eftersatta, vilket i längden skulle ha fått allvarliga konsekvenser för Försvarmaktens verksamhet. Ansvaret för detta vilar enligt Utredningens mening både på FRA och på MUST som kanaliserar STRA:s, KRI:s och OPIL:s underrättelsebehov till FRA.

De krav på FRA:s stöd som har framförts av STRA, KRI och OPIL måste tillgodoses bättre för framtiden. Försvarmaktens behov av FRA:s stöd i samband med internationella insatser kan enligt Utredningens mening förväntas öka beträffande utveckling av teknik och metodik för signalspaning liksom i fråga om utbildning av personal för detta. FRA måste inom ramen för de internationella organisationernas krishanteringsförmåga även i framtiden

utveckla skicklighet att hämta in information i samband med internationella insatser.

Åtgärder har numera, efter påpekande av Utredningen, vidtagits för att de krav på signaldata och komplettering av signalreferensbibliotek som behövs skall bli tillgodosedda. Direkta kontakter har också etablerats mellan STRA, KRI och OPIL, å ena sidan, och FRA, å andra sidan, för att klargöra hur behoven av signalspaningsdata m.m. bäst skall hanteras av FRA i fortsättningen. Försvarmakten avser också att förbättra rutinerna när det gäller att ange behoven av signalspaningsdata från FRA.

Frågan om hur den framtida utvecklingen av FRA:s stöd till Försvarmakten i övrigt bör utvecklas, vilket i hög grad beror på hur samordningen inom totalförsvaret utformas, har berörts av Utredningen i avsnitten 2.1.4 och 5.3. Sålunda bör FRA, liksom den militärt inriktade underrättelsetjänsten i övrigt, utvecklas mot att kunna möta anpassningsprincipens krav på att ge tidig förvarning och skapa förutsättningar för en till omvärldsläget anpassad operativ förmåga hos de militära förbanden. Försvarmaktens utveckling mot ett flexibelt och rörligt nätverksbaserat insatsförsvaret kommer att ställa ökade krav på FRA:s signalspaningsinsatser, kraven på realtidsrapportering ökar. Större krav kommer också att ställas på FRA att lämna information som bidrag för analys av mer globala trender som kan få säkerhetspolitiska effekter i form av hot mot landet. FRA måste i framtiden kunna lämna information till Försvarmakten som kan läggas till grund för analys och utveckling mot alternativa krigföringsmetoder, inklusive s.k. asymmetrisk krigföring och allvarligare former av terrorism. FRA måste även i framtiden tillsammans med bl.a. MUST med hög prioritet följa utvecklingen när det gäller massförstörelsevapen.

9 Behovet av förändringar i FRA:s nuvarande organisation m.m.

Utredningen bedömer att den omfattande omorganisation av FRA och den samordning av verksamhetsgrenarna inom myndigheten som vidtogs under hösten 1999 var nödvändig för att målen för verksamheten skall kunna uppnås. Omorganisationen har även möjliggjort rationaliseringar och ett bättre utnyttjande av resurser. Vissa problem återstår att lösa, bl.a. behöver ledningsrollerna utvecklas.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen och förutsättningarna för att underrättelseorganen skall kunna verka på ett bredare säkerhetspolitiskt fält kräver att personalen har förmåga till en helhetssyn på den samlade underrättelseverksamheten. En sådan helhetssyn kan enligt Utredningens mening till en del erhållas genom ett personalpolitiskt samarbete över myndighetsgränser. En utbyggd växeljänstgöring för personal mellan FRA, MUST, FMV, FOI och Regeringskansliet inklusive SUND bör ske.

9.1 Organisatoriska frågor

Som har framgått av avsnitt 2 genomfördes under hösten 1999 en omorganisation av FRA. Den tidigare organisationen byggde på principer för signalspaningsverksamheten som härrörde från början av 1970-talet och utövades inom ramen för en militär underrättelseavdelning (kallad M) respektive en civil underrättelseavdelning (kallad X). Vardera avdelningen bedrev separat inhämtning, bearbetning, analys och

rapportproduktion. I princip rädde bl.a. av sekretesskäl s.k. vattentäta skott mellan avdelningarna M och X.

Åtskilliga ansträngningar hade sedan mitten av 1990-talet gjorts för att samordna de båda verksamhetsavdelningarna i syfte att öka effektiviteten i signalspaningen med avseende på såväl inhämtning som bearbetning, analys och rapportproduktion. Den nya säkerhetspolitiska omvärldssituationen med krav på en sammanhållen säkerhetspolitisk bedömning ansågs även fordra en sådan samordning. Avsikten var också att den dominerande och militärt inriktade verksamheten vid M med i huvudsak sikte på forna Sovjetunionen skulle minska till förmån för den civilt inriktade verksamheten vid X med en vidare säkerhetspolitisk målsättning. De olika projekt som startades för att bl.a. bryta igenom de samarbetshindrande rutiner och sekretessmässiga barriärer som under decennier hade byggts upp mellan M och X hade dock inte givit ett tillfredsställande resultat.

Ett allt mer ökat behov av en anpassning av signalspaningsverksamheten till den nya säkerhetspolitiska situationen ledde till slut fram till 1999 års mer omfattande omorganisation och samordning av verksamheterna vid avdelningarna M och X. Sålunda bedömdes det som nödvändigt att åstadkomma ett utbyte av signalspaningsmaterial mellan avdelningarna. Även den tekniska utvecklingen inom kommunikation och data och inom funktionen för inhämtning krävde en omorganisation. Det framstod också som möjligt att göra vinster med avseende på bl.a. gemensam inhämtning och rapportering, gemensamma funktioner i fråga om IT-stöd samt gemensam teknik- och metodutveckling samt personalförsörjning.

Behovet av en samordning av kommunikationsspaningen, KOS, och den tekniska signalspaningen, TES, var ett annat organisatoriskt problem som hade gjort sig gällande sedan 1980-talet. Det behövdes en ökad samproduktion mellan KOS och TES. TES kom också att fram till 1999 års omorganisation ingå som en del av den militärt inriktade avdelningen M. Samordningsproblemet synes emellertid inte ha fått någon egentlig lösning på grund av skillnader i arbetsmetodik och olika krav på snabbhet i KOS- och TES-verksamheterna. Konkurrens och prioritering kom, enligt vad som har uppgivits, att råda mellan de båda verksamheterna inom ramen för M, vilket lett till ett minskat stöd åt

Försvarsmakten när det gäller bl.a. signalreferensbibliotek. Försvarsmaktens behov härvidlag har också, enligt vad som har framkommit, blivit eftersatt. I detta sammanhang skall emellertid påpekas att ett ansvar för detta också har åvilat Försvarsmakten som inte med önskvärd tydlighet har klargjort behoven av signalspaningsuppgifter.

Den nya organisationen har inneburit att det under generaldirektören har inrättats en ledningsstab och sju avdelningar nämligen avdelningar för Inhämtning, Bearbetning, Underrättelserapportering, Teknisk signalspaning (TES-funktionen) och Systemutveckling samt en avdelning för Drift och underhåll och en avdelning för Administration. Härutöver finns direkt under generaldirektören ett antal fristående funktioner för särskild samordning, för säkerhet, för juridik m.fl.

Ledningsstaben bereder i den nya organisationen alla avdelningsövergripande frågor, dvs. frågor som berör minst två avdelningar. Ledningsstaben har ansvaret för budgetfrågor och för vision-, mål-, planerings- och uppföljningsarbetet. Till ledningsstabens uppgifter hör också bl.a. frågor om övergripande underrättelsefrågor, om samordning av ärenden som rör stöd till internationella operationer och om information.

Inhämtningsavdelningen svarar för att ta emot kommunikationssignaler med hjälp av inhämtningsstationer som finns på flera platser i landet. Mottagning av signaler sker även från fartygs- och flygburna plattformar. Bearbetningsavdelningen svarar för att inhämtat signalmaterial omvandlas till analyserbar information. Avdelningen för underrättelse-rapportering analyserar informationen och skriver rapporter som sänds till uppdragsgivarna.

I den nya organisationen bedrivs inom TES-funktionen teknisk signalspaning med egna inhämtningsstationer som främst riktar sig mot radarsignaler och navigeringssystem. Inom avdelningen bedrivs organisatoriskt även fartygs- och flygburen teknisk inhämtning. Avdelningen skall bl.a. stödja Försvarsmakten med nyssnämnda signalreferensbibliotek, som kan utnyttjas i varnar- och motverkanssystem. Avdelningen skall också stödja Försvarsmakten genom att delta i utvecklingen av rörliga signalspaningsförband och genom att ge stöd till internationella insatser. TES-verksamheten utgör en egen sammanhållen process i den nya

organisationen och den står således utanför den övriga inhämtnings-, bearbetnings- och underrättelseprocessen.

Avdelningen för systemutveckling ansvarar för att förse främst de underrättelseproducerande avdelningarna med erforderlig teknisk utrustning. Övriga två avdelningar ansvarar för drift och underhåll av tekniska system och för alla administrativa tjänster som myndigheten behöver.

Någon skiljelinje mellan civil och militär underrättelseverksamhet vid FRA går enligt Utredningens mening numera inte att dra. En rad faktorer som inte faller in under ett rent militärt eller civilt perspektiv måste samtidigt kunna beaktas. Det gäller t.ex. politiska förhållanden, ekonomisk tillväxt, teknologisk kompetens, infrastruktur, handelsmönster, kriminalitet, allmänna sociala förhållanden m.m. (Jfr. bl.a. prop. 2001/02:10 s. 245 f.) Enligt Utredningens mening krävs det sålunda av ett underrättelseorgan som FRA att en varierad mångfald av underrättelseinformation grundad på signalspaning kan hämtas in. Informationen måste sedan vägas samman för att det skall gå att upptäcka indikationer som kan föranleda beslut av regeringen eller ansvariga myndigheter i säkerhetspolitiska och andra frågor. För detta krävs ofta en samordning redan i inhämtningsfasen. Som har framhållits ovan i avsnitt 7 krävs också en samordning med andra underrättelseorgan. (Se bl.a. prop. 2001/02:10 s. 242 ff. och SOU 1999:37 s. 239 ff.)

Utredningen anser att en förändring av FRA:s organisation med avseende på att föra samman avdelningarna M och X har varit absolut nödvändig för att målen för verksamheten skall kunna uppnås. Det gäller inte minst mot bakgrund av den förändrade omvärldssituationen och en fortlöpande ändrad och komplex säkerhetspolitisk omvärldssituation, som kräver en sammanvägning av civila och militära underrättelser. Härtill kommer att en omorganisation av FRA har varit påkallad av den tekniska utvecklingen såväl inom telekommunikationsområdet som när det gäller signalspaningen men också för att tillgodose behovet av rationalisering i form av gemensamma funktioner, inte minst för att bättre utnyttja resurser.

Från FRA:s sida har det framhållits att de organisatoriska förändringarna har tagit tid att realisera. I det praktiska arbetet återstår därför vissa problem att lösa. En utvärdering som har gjorts inom FRA har emellertid enligt FRA givit vid

handen att omorganisationen i stort sett kan uppfattas som riktig och att den nya indelningen i sju avdelningar är ändamålsenlig. I dessa sammanhang kan nämnas att syftet med omorganisationen i viss mån har motverkats av att uppdragsgivarnas inriktning av FRA:s verksamhet har dominerats av militära signalspaningsmål och att en mindre del av FRA:s underrättelseproduktion har tagit sikte på s.k. nya hot eller vad FRA kallar "globala frågor" såsom terrorism, proliferation, organiserad grov brottslighet av olika slag, miljöhot m.m.

Den strategiska ledningsorganisationen samt arbetsformerna för den övergripande ledningsfunktionen anses internt inom FRA behöva utvecklas. Ledningsrollerna behöver göras tydligare. Detta har också påpekats av FRA:s revisorer. FRA:s tidigare organisation var hierarkiskt uppbyggd. Det ligger i sakens natur att det kan uppstå problem med att gå från en sådan struktur till en "platt" organisation med enheter direkt under generaldirektören. Inom FRA fortsätter arbetet enligt uppgift med att utveckla organisationen. Utöver vad som görs i fråga om de rent organisatoriska formerna anser Utredningen det naturligt att ansträngningar fortsatt görs för att utveckla chefs- och ledarskap.

Utredningen vill i samband med den organisatoriska frågan särskilt peka på att Utredningens granskning har givit vid handen att den tekniska signalspaningen, TES, som bl.a. skall ge nödvändiga signaldata såsom underlag för möjligheterna att skydda Försvarmaktens fartyg, flygplan och stridsfordon under senare år har blivit eftersatt. Frågan om att ge stöd åt Försvarmakten med signalreferensbibliotek för varnar- och motverkanssystem har behandlats ovan under avsnitt 8. I detta sammanhang kan också pekas på att FRA:s TES-inhämtning för FMV:s räkning har minskat. För FMV är det av vikt att FRA inte förlorar förmåga att förse FMV med signalspaningsunderrättelser. Det har för Utredningen från FRA:s sida uppgivits att den minskade och förändrade TES-rapporteringen till Försvarmakten och FMV bl.a. har berott på en påtvingad nedprioritering på grund av organisatoriska och personalpolitiska problem.

Mot bakgrund av att TES-funktionen vid FRA måste lyftas fram och utvecklas anser Utredningen att frågan om TES-verksamhetens plats i den nya organisationen bör ses över.

Det kan enligt Utredningens mening finnas anledning att överväga om inte TES-verksamheten bör ingå som en del i den övriga processen för inhämtning och bearbetning samt analys och rapportering.

Avslutningsvis vill Utredningen peka på att FRA genom omorganisationen har tillskapat ett antal nya tjänster och att lönekostnaderna i verksamheten har ökat totalt sett trots att personalens antal har minskat. Sålunda har personalen under de senaste fyra åren minskat med mer än tio procent. De ökade lönekostnaderna har minskat utrymmet för investeringar i bl.a. ny teknik. Utredningen anser i likhet med FRA:s revisorer att utvecklingen av lönekostnaderna bör klarläggas och att den måste kunna följas upp. Revisorerna har i en särskild promemoria daterad den 3 maj 2002 påpekat att FRA inte har levt upp till de krav på redovisning som har ställts från revisorernas sida i detta hänseende. Utredningen instämmer i detta. Till en del kan löneutvecklingen förklaras av behovet att vid nyanställning få tillräckligt kvalificerad personal på en konkurrensutsatt marknad. Utredningen berör detta senare nedan i avsnitt 10.1.

9.2 Personalpolitiska frågor

I avsnitt 7 har Utredningen påpekat behovet av en nära samordning mellan FRA och andra myndigheter med underrättelseuppgifter. Utredningen föreslår också i avsnitt 7 att initiativ tas till en särskild samordningsmekanism. Samordningsfrågan och krav på en fördjupad samverkan och ett bättre samarbete mellan underrättelseorganen bör enligt utredningens mening även återspeglas på tjänstemannaplanet. Sålunda kräver enligt Utredningens mening den säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingen samt förutsättningarna för underrättelseorganen att kunna verka på ett bredare säkerhetspolitiskt fält att myndigheternas personal har förmåga till en helhetssyn på den samlade underrättelseverksamheten. En sådan kan enligt Utredningens mening till en del fördjupas genom ett personalpolitiskt samarbete över myndighetsgränserna.

Sälunda måste det ses som en väsentlig förutsättning i underrättelsearbetet att personliga kontakter skapas och upprätthålls mellan de olika underrättelseorganen. Det kan ge ökad kännedom om förhållandena inom de olika organen och deras respektive förmåga. Åtgärder i denna riktning har också vidtagits. Ytterligare åtgärder är emellertid starkt önskvärda. Enligt Utredningens mening är en direkt utbytestjänstgöring för personal vid underrättelseorganen ett effektivt sätt att uppnå nyssnämnda mål. En utbytestjänstgöring innebär, förutom att verka stimulerande och kompetenshöjande för personalen, rent allmänt att en samordning och samarbete mellan underrättelseorganen befrämjas. En utbyggd växel-tjänstgöring för personal mellan FRA, MUST, FMV, FOI och Regeringskansliet inklusive SUND skulle enligt Utredningens mening ha en sådan effekt och skapa förståelse myndigheterna emellan för värdet och behovet av olika typer av underrättelsematerial.

En utbytestjänstgöring öppnar även, såsom också Underrättelsekommittén har påpekat, möjligheter till en för myndigheten "fruktbar karriärväxling" och möjligheter för personalen till befordran. Personal bör också i större utsträckning rekryteras utifrån för att tillföra myndigheten erfarenheter dels från andra underrättelseorgan, dels från samhället i övrigt. FRA:s nuvarande rekryteringsprinciper bör enligt Utredningen utvecklas i denna riktning.

Större delen av den personal vid FRA som på eget initiativ slutar sin anställning är yngre och i åldern 25 – 35 år och har då varit anställd i mindre än fem år. En av anledningarna till att denna personalgrupp slutar synes vara att arbetet vid FRA inte upplevs som utvecklande. Den äldre personalen har ofta varit anställd mycket lång tid och ofta är FRA deras enda anställning. Förändrade rekryteringsprinciper och den ovannämnda utbytestjänstgöringen skulle här kunna främja ett utbyte av kunskap, kompetens och erfarenheter från annan verksamhet.

I detta sammanhang kan nämnas att i vissa andra länder är strävan att personalen vid underrättelseorganen av utvecklingsskäl inte skall tjänstgöra mer än ett begränsat antal år. Därefter sker ett utbyte för tjänstgöring i andra underrättelseorgan eller i annan verksamhet. Senare kan personalen mycket väl, och så sker ofta, komma tillbaka för tjänstgöring under en ny begränsad period. Denna ordning

anses viktig för utvecklingen inom det enskilda under-
rättelseorganet.

- 10 FRA:s behov av investeringar inom det tekniska området de kommande åren, finansieringsform för investeringar samt andra metoder än tekniska för inhämtning av information i vissa fall

10.1 FRA:s behov av investeringar inom det tekniska området de kommande åren

Enligt Utredningens mening är det nödvändigt att FRA investerar i ny teknik för såväl kommunikationsspaning (KOS) som teknisk spaning (TES). Utredningen har noterat att utgiftsnivån för FRA:s investeringar har minskat under en följd av år medan löneutgifterna enligt Utredningens mening har ökat på investeringsmedlens bekostnad. De nödvändiga investeringarna i teknisk utrustning kräver att FRA generellt ökar investeringsvolymen. Det bör möjliggöras bl.a. genom en omstrukturering av verksamheten, personalminskningar och rationaliseringar.

De åtgärder som behöver vidtas för att öka utrymmet för nödvändiga investeringar tar viss tid och Utredningen bedömer att FRA:s anslagsnivå därför bör höjas med 25 miljoner kronor under de närmaste åren. Utredningen anser att regeringen bör precisera hur stor del av FRA:s anslag som skall avsättas för investeringar.

10.1.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven skall Utredningen analysera den tekniska utvecklingens påverkan på verksamheten vid FRA. Utredningen skall vidare bedöma det framtida behovet av investeringar och på vilket sätt FRA:s verksamhet skulle kunna förändras och rationaliseras för att åstadkomma ytterligare utrymme för nyinvesteringar.

Inledningsvis skall det framhållas att tidigare, men så sent som under 1990-talet, överfördes oftast alla typer av kommunikationssignaler vid längre avstånd helt eller delvis s.k. trådlöst via radio (i "etern"). FRA:s nuvarande teknik för signalspaning bygger också helt på detta. Så var också fallet beträffande de flesta andra västeuropeiska länders signalspaningsverksamhet. Den tekniska utvecklingen har emellertid inneburit att kommunikationssignaler numera i allt högre grad överförs trådbundet via koppartrådsnät, fiberoptiska nät m.m. I andra länder har inhämtningstekniken vid signalspaning också inriktats mot detta.

Den tekniska utvecklingen inom området för kommunikationsspaning (KOS) går mycket snabbt. Komplexiteten hos olika telekommunikationssystem liksom variationen av signalsystem och volymen av kommunikation ökar. Även skyddet mot avlyssning av systemen ökar, vilket bl.a. ställer tekniska krav på forcering av skyddet i samband med signalspaning. FRA måste därför, såsom också föreskrivs i 2 § i instruktionen för FRA, fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva signalspaningsverksamheten.

Som har framgått ovan av avsnitt 2.2.4 bedrivs FRA:s signalspaning i form av KOS mot alla typer av trådlös kommunikation som t.ex. telefoni, telegrafi, dataöverföring, tjänster via Internet m.m. Den kommunikation som generellt sett är av intresse för signalspaning och för skydd av IT-säkerhet överförs såväl trådlöst som trådbundet. Det sker som nyss har framgått på olika vägar dels trådlöst via radionät på marken (radiolänkar), kortväg och kommunikations-satelliter (radiokommunikation), dels trådbundet via kablar i form av bl.a. fiberoptiska nät. De olika kommunikationsvägarna, som är civila, är numera sammankopplade och utnyttjas gemensamt i ett s.k. globalt nät.

Valet av vilken väg och vilket transmissionsmedel (radiolänk, satellit eller kabel) som används vid kommunikationen styrs av de teleoperatörer, statliga eller privata telekommunikationsföretag, som tillhandahåller kommunikationskapacitet på det samlade globala nätet. Valet av kommunikationsväg och medel sker helt automatiskt och den som använder nätet för kommunikation eller tjänster kan inte avgöra vilken väg eller vilken kombination av transmissionsmedel som används vid ett och samma kommunikationstillfälle. Det är inte heller säkert att den geografiskt sett närmaste vägen för överföring används. Kommunikationsväg och medel väljs av företagsekonomiska skäl med hänsyn till befintlig kommunikationskapacitet och pris. Kommunikationen "routas" från sändare till mottagare via de olika vägar och transmissionsmedel som för tillfället är tillgängliga och billigast.

I detta sammanhang skall påpekas att alla typer av telekommunikation kan förmedlas via det globala nätet och att nätet utnyttjas av en mängd olika användare. Antalet exempel på användningsområdet för det globala nätet är mycket stort. Som har framgått använder telefonbolagen hela nätets kapacitet för att förmedla telefonsamtal, telefax, datasändningar m.m. Det kan pekas på att internet-företag använder nätet för att företagets kunder skall få tillgång till hemsidor, ta fram texter och bilder, göra mjukvaru-uppdateringar m.m. Internationella företag hyr kapacitet på nätet för att kommunikationsmässigt knyta samman huvudkontor, lokalkontor m.m. i interna nät. Banker använder t.ex. nätet bl.a. för att ansluta affärsföretag och bankomater till sina centrala datorer för att göra det möjligt att handla med kreditkort och bankkuttag. Offentliga organ, företag och enskilda använder nätet för kommunikation i ett antal olika sammanhang. Det kan nämnas att även militära organisationer använder det globala nätet i allt större utsträckning på olika sätt och i kombination med militär kommunikationsutrustning.

Volymen av den telekommunikation som överförs via det globala nätet ökar ständigt och har redan i dag oerhörda proportioner. Det kan nämnas att enbart antalet telefonisamtal som samtidigt förmedlas via nätet kan uppskattas till 20-30 miljoner. Liksom all signalspaningsverksamhet bygger en effektiv signalspaning

från FRA:s sida på att stora trafikvolymerna och i princip all trafik kan spanas av för att få en bild av det normala trafikflödet. Samtidigt krävs en mycket selektiv sökprocess som gör det möjligt att skilja ut den mycket begränsade kommunikationstrafik som FRA har att hämta in med utgångspunkt i de uppgifter som åligger FRA såsom underrättelseorgan. Detta ställer krav på teknik för att sortera ut information ur trafikmängden.

Den förändrade inriktning av underrättelseverksamheten från traditionella militära hot och en militärt inriktad signalspaning mot stöd bl.a. till den löpande säkerhetspolitiken, till internationella operationer och för att bemöta s.k. nya hot innebär i sig krav på ändrade tekniksatsningar i signalspaningsverksamheten. Det gäller bl.a. för att fånga upp kommunikation i form av datortrafik, olika former av mobil trafik och modern kortvägstrafik. Det sistnämnda är en kommunikationsform som väntas öka i betydelse. Samma teknik som behövs för signalspaning i det globala nätet för underrättelseinhämtning är nödvändig för att kunna skydda mot attacker via nätet mot IT-system.

Mot nu angiven bakgrund kan det konstateras att den snabba komplexa och omfattande teknikutveckling som pågår inom telekommunikationsområdet, liksom variationerna i användning och de ökande volymerna av den kommunikation som förs över via det globala nätet, ställer nya krav på den tekniska utrustning som behövs för signalspaning. Samma krav på teknisk utrustning behövs för att IT-säkerheten skall kunna upprätthållas. Härtill kommer att den förändrade och bredare inriktningen av underrättelseverksamheten, som signalspaningen utgör en del av, ställer nya krav på tekniksatsningar.

Huvuduppgiften i FRA:s tekniska signalspaning (TES), som riktas mot signaler med andra syften än kommunikation och avser att identifiera främmande målsökar-, radar- och navigeringssystem, kommer även i framtiden att vara att förse Försvarmakten med underlag för signalreferensbibliotek. TES bedrivs av FRA från såväl fasta stationer som från flygplan och fartyg. Den tekniska utrustningen för TES kommer att bli mer komplex i takt med att Försvarmakten genomför insatser i internationella sammanhang med komplicerade och blandade signalmiljöer där TES skall

bedrivs mot såväl gammal som ny teknologi och som har utvecklats på skilda håll i världen.

10.1.2 FRA:s synpunkter på behovet av tekniska investeringar de kommande åren

Den snabba tekniska utvecklingen på telekommunikationsområdet med bl.a. komplicerade system i det globala nätet för kommunikationsöverföring och överföring av mycket stora trafikvolymerna ställer, förutom att även kabelbunden trafik måste kunna spanas av, krav på ett tekniskt utvecklingsarbete för att FRA skall kunna fullgöra sin uppgift som signalspaningsorgan. Om FRA:s kommunikationsspaning, KOS, skall kunna utvecklas på ett sätt som säkerställer framtida behov vad gäller både underrättelseinformation och förmåga att hantera IT-hot mot samhället i stort måste FRA de närmaste åren göra stora teknikinvesteringar. Gammal teknik måste ersättas med ny. FRA:s arbete med teknikutveckling har därför under de senaste åren koncentrerats till satsningar för att automatisera inhämtningen och möjliggöra fjärrstyrning av system för KOS.

FRA har mot nu angiven bakgrund under år 2002 startat tre tekniska utvecklingsprojekt med syfte att modernisera och effektivisera inhämtning och bearbetning av nya typer av telekommunikation. Det gäller i första hand i fråga om det globala nätet men också kortvägssändning, som kan förväntas öka i hög grad. Såväl för KOS-inhämtningen som för bearbetningen krävs ett omfattande datorstöd.

De system som utvecklas för KOS är flexibla på det sättet att de kan anpassas till ny teknologi, en ökande kommunikationsvolym och till förändringar i inriktningen av signalspaningsverksamheten. Systemen medger en automatisk selektiv urvalsprocess i fråga om relevant signalspaningsmateriel och de kan byggas ut efter hand. Systemen är också generella i den meningen att de kan användas för inhämtning och bearbetning oberoende av vilken teknik som används för telekommunikation. Vissa investeringar har redan gjorts i de tre utvecklingsprojekten. Utbyggnaden av projekten kommer att ske under de närmaste fyra åren. Därefter krävs en

löpande vidareutveckling och utbyggnad men på en årlig lägre nivå.

Med den nya tekniken väntar sig FRA att bättre kunna hämta in tillräckligt stora volymer med information för att med utvecklade urvalsmetoder kunna bearbeta och analysera underrättelsematerial som efterfrågas av uppdragsgivarna. Den tekniska utvecklingen för FRA:s inhämtning är nödvändig för att FRA skall kunna följa den mycket snabba utvecklingen på telekommunikationsområdet och de ökande trafikmängderna. Sättet för FRA att arbeta kommer att förändras men teknikutvecklingen innebär i sig ingen rationalisering enligt FRA. Sålunda kommer det att i framtiden, oberoende av den nya tekniken, att ställas krav på ökade personella resurser inom det tekniska området, bl.a. systemutvecklare, tekniker och personal med IT-kompetens. För att möta uppgifter med anknytning till s.k. nya hot anser sig FRA också behöva anställa underrättelseanalytiker och personal med särskilda språkkunskaper.

Den tekniska signalspaningen (TES) bedrivs i huvudsak med utrustning som är relativt gammal. Utrustningen har emellertid hög kvalitet men reservdelar finns inte längre att köpa. För TES-funktionen finns därför behov av omfattande nyinvesteringar för att för framtiden säkerställa kvaliteten i verksamheten. Vissa mindre nyinvesteringar har gjorts i antenner, mottagare och analysutrustning för att möta den löpande teknikutvecklingen inom TES-området. Därutöver har utrustning upphandlats och avsatts för de s.k. rörliga inhämtningsplattformarna som utgörs av fartyg och flygplan. Ett utvecklingsarbete pågår också för en ytterligare automatisering av inhämtning och analys av TES-signaler.

Den ändrade inriktningen från en militärt och mot en civilt inriktad signalspaning har inneburit att vissa fasta signalspaningsstationer har kunnat och kan läggas ner. Den militärt inriktade spaningen kan också integreras eller koordineras med den civila. Detta har inneburit och innebär möjligheter till rationaliseringar i fråga om bl.a. personal, teknisk utrustning och anläggningar i form av stationer.

De rationaliseringsvinster som har kunnat göras under senare år i form av nedskärningar av personal har tagits i anspråk för nyanställning på andra områden inom FRA:s verksamhetsfält. I och för sig har antalet anställda totalt sett minskat med ca tio procent under de senaste åren. De

lönemedel som på detta sätt kan sägas ha frigjorts har emellertid tagits i anspråk för nyanställning av expertkompetens och annan personal med adekvat och högre utbildning. Den personal som har kunnat rationaliseras bort har i huvudsak haft befattningar på en avsevärt lägre lönenivå.

I vissa fall har fasta signalspaningsstationer, som i och för sig har kunnat avvecklas, behållits av beredskapsskäl. En av dessa samutnyttjas med Försvarsmakten för utbildning inom TES-området. Beläggningen har dock varit låg de senaste åren och FRA har därför inlett diskussioner med Försvarsmakten om stationens framtid. Avveckling av ytterligare en signalspaningsstation som har behållits av beredskapsskäl anses numera som möjlig.

10.1.3 Utredningens bedömning

Som Utredningen har konstaterat (se avsnitt 10.1.1) ställer den tekniska utvecklingen på telekommunikationsområdet med anknytning till det globala nätet krav på ny teknisk utrustning för kommunikationsspaning, KOS. Samma tekniska utrustning krävs också för att ett skydd mot attacker mot IT-systemen via nätet skall kunna upprätthållas. Ny teknisk utrustning krävs också för KOS med avseende på de moderna systemen för civil kortvägskommunikation.

För att tillgodose FRA:s behov av teknisk utrustning för KOS och IT-skydd bör enligt Utredningens mening investeringar göras för att utveckla de tekniska projekt eller system som FRA under år 2002 har startat (se avsnitt 10.1.2). Investeringarna syftar, som redan har framgått, till att skapa system för inhämtning och bearbetning av alla typer av telekommunikation och för att möjliggöra ett skydd mot s.k. IT-hot. Systemen innebär en automatisering av dessa former för hantering av signalspaningsmaterial. Enligt Utredningens mening bör automatiseringen innebära vissa rationaliseringsvinster framför allt i urvals- och bearbetningsprocessen.

Utredningen har också konstaterat att det föreligger behov av investeringar i teknisk utrustning för FRA:s tekniska signalspaning, TES. Behoven tar sikte dels på en modernisering av utrustningen för att kunna användas mot ny teknik, dels på att ersätta befintlig och i ock för sig fullt användbar

utrustning i den mån reservdelar inte finns tillgängliga. Med ny utrustning för TES, som också innebär en automatisering för inhämtning och bearbetning, bör det enligt Utredningens mening kunna göras rationaliserings-vinster.

FRA har under år 2001 begärt extra anslag för finansiering av i huvudsak de tre nyssnämnda utvecklingsprojekten eller systemen för KOS avseende en period om fyra år räknat från år 2002. Av det begärda fleråriga tillskottet av extraanslag har FRA för år 2002 beviljats en viss engångssumma för att bl.a. möjliggöra en anskaffning av delar av systemen. En fråga är om FRA bör få ytterligare extra anslag för sina investeringsbehov inom det tekniska området de kommande åren.

Enligt Utredningens mening är det nödvändigt att FRA investerar i ny teknik när det gäller såväl KOS som TES. Investeringarna kan enligt FRA inte helt göras inom ramen för nuvarande anslag. FRA har beräknat att behoven av extra anslag för att kunna fullfölja investeringarna genom en successiv utbyggnad kommer att kräva mellan 30 och 45 miljoner kronor om året under de närmaste åren.

Utredningen har noterat att utgiftsnivån för FRA:s investeringar har minskat under en följd av år medan löneutgifterna har ökat. Visserligen har löneandel använts för att anställa personal med högre kompetens och därmed på en högre lönenivå. En inte obetydlig löneglidning har emellertid också skett. Enligt Utredningens mening har detta gått ut över investeringsmedlen.

För att FRA skall kunna genomföra de aktuella investeringarna i teknisk utrustning på KOS- och TES-områdena behöver FRA enligt Utredningens mening generellt öka investeringsvolymen. Den nuvarande investeringsramen innebär enligt Utredningen en otillräcklig förnyelsetakt när det gäller den tekniska utrustningen med en gradvis kvalitetsminskning i FRA:s produktion som en oundviklig följd. En sådan utveckling skulle leda till att hela verksamheten relativt snart måste ifrågasättas av kvalitets-skäl, detta i en säkerhetspolitisk miljö där signalspaningens betydelse snarast ökar. Att skära bort och/eller omstrukturera verksamhet bör fortlöpande övervägas i samverkan med FRA:s uppdragsgivare och Regeringskansliet i syfte att öka investeringsutrymmet. Utredningen anser också att FRA under alla förhållanden bör göra ytterligare

ansträngningar för att minska personalkostnaderna. Det bör bl.a. kunna ske mot bakgrund av rationaliseringsvinster som kan göras med de nya tekniksatsningarna som innebär en automatisering. Tidsförhållandena i vad som här har berörts är dock sådana att FRA:s akuta investeringsbehov inte löses.

De åtgärder som Utredningen anser behöver vidtas för att öka utrymmet för nödvändiga investeringar i teknisk utrustning tar således viss tid. Utredningen bedömer därför att FRA:s anslagsnivå bör höjas med 25 miljoner kronor under de närmaste åren så att investeringsutrymmet ökas. Vissa rationaliseringar kan enligt Utredningens mening göras snarast genom indragningar av fasta signalspaningsstationer och ett effektivare utnyttjande av de rörliga inhämtningsplattformarna i form av fartyg och flygplan. Enligt Utredningens mening bör också investeringar kunna utökas genom att av FRA redovisade planerade personalreduktioner frigör löne-medel som till en del kan utnyttjas till behövlig förnyelse. Utredningen bedömer att dessa åtgärder sammantaget möter FRA:s äskade tilläggsbehov för investeringsändamål.

Med anledning av att FRA anser sig behöva öka personalresurserna med bl.a. underrättelseanalytiker och språkkunnig personal vill Utredningen framhålla, att det är Utredningens bedömning att dessa behov, kan och bör tillgodoses genom en samverkan inom den totala underrättelseorganisationen. Frågan om samordning har berörts ovan under avsnitt 7. Vidare vill Utredningen framhålla att om inte de nuvarande inhämtningsplattformarna i form av flygplan utnyttjas fullt ut så bör ett flygplan avvecklas för att frigöra medel för teknikinvesteringar.

Avslutningsvis vill Utredningen påpeka att en ändrad finansieringsform för FRA:s investeringar (se nedan under avsnitt 10.2) innebär en genomgripande förändring för hanteringen av FRA:s investeringsbehov. De medel som Utredningen rekommenderar skall ges FRA i form av extra anslag för att höja investeringsnivån bör bindas för detta ändamål. Utredningen anser att regeringen bör precisera hur stor del av FRA:s anslag som skall avsättas för investeringar. En genomlysning bör göras inom några år i syfte att följa upp om FRA har efterlevt bl.a. de intentioner med avseende på investeringsverksamheten som Utredningen har givit uttryck för.

10.2 Finansieringsform för FRA:s investeringar i teknisk utrustning

Utredningen anser att FRA bör övergå till ett system för lånefinansiering av investeringar i teknisk utrustning.

10.2.1 Inledning

De investeringar som FRA gör för närvarande består främst i teknisk utrustning för signalspaning. Investeringarna i teknisk utrustning direktfinansieras med anslagsmedel. Enligt utredningsdirektiven skall Utredningen granska lämpligheten och konsekvenserna av att FRA övergår till ett system för lånefinansiering av investeringarna.

I detta sammanhang kan nämnas att de investeringar som görs i anläggningar som används av FRA som lokaler för den huvudsakliga verksamheten på Lovön i Ekerö kommun lånefinansieras av Fortifikationsverket och hyrs av FRA. Investeringar i andra anläggningar, i huvudsak fasta signalspaningsstationer, finansieras av FRA med anslagsmedel. Dessa investeringar utgör ett par procent av FRA:s totala investeringsbehov. Övriga anläggningstillgångar används av FRA för förvaltningsändamål och utgörs i huvudsak av vissa administrativa tekniska system, fordon m.m. Investeringarna i dessa anläggningstillgångar lånefinansieras av FRA och utgör ca fem procent av investeringsbehovet.

I princip skall anläggningstillgångar som används i statens verksamhet finansieras genom lån i Riksgäldskontoret; jfr 20 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och 5 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1118). Undantag gäller bl.a. för anläggningstillgångar av mindre värde och för anläggningstillgångar som enligt särskilt beslut är att betrakta som krigsmateriel. Sådana tillgångar kan direktfinansieras med anslag.

Skälet till att anläggningstillgångarna i princip skall lånefinansieras är att statens upplåningskostnader skall synliggöras. En myndighet som skall finansiera sina

anläggningstillgångar tilldelas därvid en låneram som regeringen beslutar om utifrån de uppgifter som myndigheten lämnar i sitt budgetunderlag. Undantaget från lånefinansiering för krigsmateriel har bl.a. syftat till att inte offentliggöra vilka investeringar som görs och hur stora dessa är.

10.2.2 FRA:s synpunkter på frågan om finansiering av investeringar i teknisk utrustning

FRA har stort behov av att upprätthålla en hög sekretess vad gäller metoder, teknikriktning och förmåga. En lånefinansiering kan tänkas ställa till problem i dessa sammanhang. FRA kan för närvarande inte överblicka hur mycket riskerna för läckage av sekretessbelagd information ökar vid lånefinansiering och huruvida EU-regler kan komma att ställa särskilda krav på öppenhet och redovisning.

FRA:s tekniska utrustning för signalspaning kommer att användas av FRA även vid svåra kriser och om myndigheten skulle övergå till krigsorganisation. Skäl finns därför att betrakta utrustningen som krigsmateriel och även fortsättningsvis direktfinansiera den genom anslag. Den fördel som skulle ligga i en lånefinansiering är möjligheterna att med kort varsel kunna göra en större anskaffning av utrustning. I övrigt ser inte FRA några fördelar för myndigheten med en lånefinansiering.

Enligt FRA kan avskrivningstiderna vid en lånefinansiering vara svåra att fastställa när det gäller den tekniska signalspaningsutrustningen. Användbarheten av utrustningen beror av faktorer som faller utanför FRA:s kontroll. Användbarheten beror således helt av den tekniska utvecklingen i fråga om de system för telekommunikation och signaler mot vilka FRA:s signalspaning riktas. FRA kan därför inte räkna med att FRA:s signalspaningsutrustning går att använda under hela den tekniska livslängden hos utrustningen. Om de objekt som FRA spanar mot byter till ett nytt system med annan teknik, kan FRA tvingas att anskaffa ett helt nytt spaningssystem och det gamla måste

skrotas trots att det har en teknisk livslängd kvar. Någon andrahandsmarknad finns inte för denna typ av utrustning. Vid en lånefinansiering måste därför former skapas för direktavskrivning och finansiering av återbetalning av lån i förtid. FRA:s deltagande i internationella operationer skärper kravet på sådana regler eftersom materiel i dessa sammanhang riskerar att gå förlorad genom stridshandlingar.

10.2.3 Utredningens bedömning

Reglerna för lånefinansiering ändrades i väsentliga avseenden den 1 juli 2002. Lånefinansieringen har bl.a. förenklats rent administrativt för den låntagande myndigheten. Sålunda har det tidigare sambandet mellan enskilda låneobjekts livslängd och lånets löptid tagits bort. Den låntagande myndigheten kan i princip finansiera alla anläggningstillgångar med ett enda lån genom att myndigheten har tillgång till ett s.k. avistakonto som är kopplat till låneramen. I praktiken fungerar kontot därmed som en löpande kredit med ränta. En tidigare kritik mot ordningen med lånefinansiering har därmed fallit bort.

Den nuvarande anslagsfinansieringen av FRA:s signalspaningsutrustning, grundad på att utrustningen betraktas som krigsmateriel, har motiverats av behovet av att upprätthålla sekretess kring utrustningen för att inte avslöja metoder, teknikinriktning och signalspaningsförmåga. Lånehanteringen innebär emellertid efter ändringar i regleringen att uppgifter numera inte behöver lämnas om enskilda investeringsobjekt. I ansökan anges endast det belopp som en myndighet har anskaffat utrustning för under det senaste halvåret. (Ansökan om lån görs två gånger per år, i maj och i november.)

Enligt Utredningens mening är det således inte längre motiverat av sekretesskäl att teknikinvesteringarna skall anslagsfinansieras då det i låneansökan inte skall anges vad investeringarna avser. Genom den omvärldsförändring som har ägt rum under de senaste åren och med den ändrade inriktning som FRA:s verksamhet numera har ser Utredningen inte heller att det finns grund för att generellt betrakta signalspaningsutrustning som krigsmateriel.

Avskrivningstiderna för signalspaningsutrustningen kan, såsom FRA har beskrivit det, vara svåra att fastställa eftersom tiderna beror av omständigheter som FRA inte kan förutse. Detta kan också enligt Utredningens mening medföra vissa problem. I någon mån torde emellertid dessa kunna överbryggas genom att reglerna för lånefinansiering medger att löptiden för lånet och den ekonomiska livslängden för den enskilda investeringen inte behöver överensstämma.

Utredningen vill peka på att en lånefinansiering innebär vissa fördelar framför en anslagsfinansiering. Sålunda kan en utgift för en anskaffning som lånefinansieras tas upp med kort varsel förutsatt dock att den ryms inom låneramen. Vidare kan större investeringar hanteras över åren på ett bättre sätt. En jämn anslagsbelastning för amorteringar och räntor kan uppnås i stället för att större anslagsbehov anges för ett särskilt år. Det senare kan även av rent statsfinansiella skäl medföra svårigheter på grund av begränsningar i budgettaket, eftersom statsbudgeten är ettårig och möjligheterna att fördela kostnaderna mellan budgetåren är begränsade.

Enligt Utredningens bedömning synes FRA lämpligen kunna övergå till ett system för lånefinansiering av investeringar i teknisk utrustning. Utredningen erinrar emellertid om att en ändrad finansieringsform inte är en väg till ökade investeringar och att en övergång till ett system med lånefinansiering innebär en väsentlig förändring för beräkningen av myndighetens anslag. En övergång från anslagsfinansiering till lånefinansiering bör ske på ett statsfinansiellt neutralt sätt. Det kan nämnas att SÄPO nyligen har övergått till detta system för finansiering av sina investeringar. SÄPO:s erfarenheter är positiva. Den nya ordningen har således enligt SÄPO inneburit klara fördelar.

10.3 Andra metoder än tekniska för underrättelseinhämtning i vissa fall

Underlag bör tas fram i samverkan mellan i första hand FRA och MUST för en bedömning av möjligheterna att i vissa fall utnyttja andra metoder för att erhålla sådan information som avses inhämtas med tekniska system.

10.3.1 Inledning

Utredningen har enligt utredningsdirektiven haft att överväga om andra metoder i vissa fall kan utnyttjas för att erhålla sådan underrättelseinformation som avses att hämtas in med tekniska system. Det är således fråga om alternativa metoder till FRA:s signalspaning. Regeringen har också som redan nämnts (se avsnitt 7.3) i budgetpropositionen 2002/03:1, pekat på vikten av att fortsättningsvis förändra och förbättra inhämtningsmetoderna och analyserna i syfte att ytterligare öka relevansen i underrättelseproduktionen (se prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 6, s. 71). Vilken metod som används för underrättelseinhämtning får enligt Utredningen även anses vara en fråga om vilka ekonomiska resurser som statsmakterna anser bör satsas på denna.

Underrättelseinhämtning, som innebär att samla in s.k. rådata för en senare bearbetning, sker med principiellt sett skilda metoder hos olika myndigheter eller organ med underrättelseuppgifter. Vid sidan av FRA:s signalspaning, s.k. SIGINT (signal intelligence), som bygger på inhämtning av information med tekniska hjälpmedel, sker underrättelseinhämtning genom ett antal andra s.k. öppna eller hemliga metoder.

Öppen inhämtning av information, där källan är allmänt tillgänglig, s.k. OSINT (open source intelligence), sker bl.a. genom press, television, facktidskrifter, officiella inhemska och utländska rapporter och inte minst genom allmänt tillgängliga databaser som Internet m.fl. Förutom genom SIGINT och OSINT sker inhämtning i övrigt i huvudsak

genom personbaserad inhämtning, s.k. HUMINT (human intelligence), som omfattar både öppen och hemlig inhämtning. Informationen grundas därvid bl.a. på iakttagelser av olika kategorier av utlandsstationerad personal från Regeringskansliet, myndigheter, statliga stiftelser eller andra organ. Här har inte minst den information som kan samlas in vid de svenska utlandsmyndigheterna stor betydelse (jfr. bl.a. SOU 1999:37 s. 260). Inhämtningen sker vidare genom särskild kontaktverksamhet med utländska underrättelseorgan och myndigheter. Underrättelseinformation i form av HUMINT erhålls också genom inhemska myndigheter, forskningsinstitut m.m. och genom samtal med flyktingar, emigranter, utlandsresenärer m.fl.

Det kan nämnas att inhämtning med tekniska metoder förekommer i viss mindre utsträckning vid sidan av FRA:s signalspaning i form av bl.a. satellitspaning och annan foto- eller teknisk bildspaning, s.k. IMINT (imagery intelligence). Det sker också genom fartygs-, flyg- och markspaning med radar, sensorer m.m. samt genom materielundersökningar av stridsmedel, teknikutrustning m.m.

10.3.2 Utredningens bedömning

Som har framhållits ovan under avsnitt 2.1 har de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna medfört en tyngdpunktsförskjutning i den militära underrättelseverksamheten och därmed också i FRA:s verksamhet. Som har framgått har det inneburit att bl.a. behoven av militärt inriktade underrättelser om en presumtiv fiendes militära förmåga och ett relativt tidsnära angreppshot har förskjutits mot behov av underrättelser om en sådan fiendes avsikter och militära handlingsmöjligheter i ett längre tidsperspektiv. Det har generellt sett inneburit att mindre vikt läggs vid operativa och taktiska militära underrättelser. Det skall dock påpekas att mer direkta krav på operativa och taktiska militärt inriktade underrättelser genom bl.a. signalspaning ställs i samband med Sveriges engagemang i det internationella säkerhets-samarbetet. Tyngdpunktsförskjutningen innebär också att större vikt läggs vid strategiska underrättelser ur ett mer allmänt försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv.

Härtill kommer att underrättelseorganen ju allt mer skall ta sig an underrättelsefrågor som, inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp, berör de s.k. nya hoten.

Det kan konstateras att den underrättelsemässiga tyngdpunktsförskjutningen har förändrat de olika inhämtningsmetodernas möjligheter och betydelse för en ändamålsenlig och effektiv inhämtning, bl.a. mot bakgrund av att de har olika förutsättningar att ge information av visst slag och i ett visst tidsperspektiv. För signalspaningens betydelse såsom metod för inhämtning är också teknikutvecklingen för informationsöverföring avgörande. Som redan har framgått förmedlas signalspaningstrafiken allt mer via kabel vilket är förenat med tekniska och rättsliga frågor för FRA:s verksamhet.

Användningen av öppna källor, OSINT, som inhämtningsmetod anses som mycket viktig. Som har redovisats i Underrättelsekommitténs betänkande (SOU 1999:37 s. 257 ff.) bedrivs en aktiv OSINT-verksamhet i ett flertal länder som stöd åt såväl försvarsorgan som åt det civila samhället. Det framhålls allmänt i dessa sammanhang att OSINT ger en bra bakgrundsteckning men också innebär en god grundläggande faktainhämtning. OSINT anses också fylla en viktig funktion som referens eller komplement till samt kontroll av annan underrättelseinformation. Det anses bl.a. vara av betydelse att den information, som har erhållits på annat sätt än genom öppna källor, t.ex. SIGINT, kan kontrolleras. OSINT kan dock inte ge den s.k. spetsinformation om förhållanden som andra inhämtningsmetoder som SIGINT och HUMINT förmår.

HUMINT är som nämnts tillsammans med OSINT och SIGINT de huvudsakliga inhämtningsmetoder som används i underrättelseverksamhet. Underrättelser genom HUMINT spänner i princip över hela fältet för behoven av underrättelseinhämtning. HUMINT är en inhämtningsmetod som också bedöms ha stora förutsättningar att bidra med information om försvars- utrikes- och säkerhetspolitiska förhållanden inte minst i ett längre tidsperspektiv. Det bör i detta sammanhang framhållas att de svenska utlandsmyndigheterna inte bara står till Utrikesdepartementets förfogande utan är organ för regeringen och Regeringskansliet i dess helhet. Utlandsmyndigheterna skall biträda övriga departement och även myndigheter m.fl. med

uppgifter bl.a. om förhållanden och utvecklingen i verksamhetslandet. Utlandsmyndigheterna skall således bidra med information också till underrättelseverksamheten. (Jfr. SOU 1999:37 s. 261 ff.)

Utredningen vill framhålla att FRA:s signalspaning är en mycket viktig metod för en effektiv underrättelseinhämtning. I många fall framstår SIGINT som den enda underrättelsekällan när det gäller såväl militärt som civilt inriktade underrättelser. Det har heller aldrig ifrågasatts att FRA:s signalspaning inte behövs i den samlade underrättelseverksamheten. Däremot kan en underrättelseinhämtning, med varierande effektivitet, snabbhet och beroende av tillgången till ekonomiska eller andra resurser, ske även med andra metoder än signalspaning.

Frågan om vilken inhämtningsmetod som skall utnyttjas påverkas självfallet av vilka resurser som statsmakterna anser bör satsas på dessa. I detta sammanhang kan påpekas att signalspaning är förhållandevis kostnadskrävande. OSINT är däremot en jämförelsevis billig och samtidigt betydelsefull inhämtningsmetod. Det anses allmänt att OSINT alltid måste ingå som ett komplement i underrättelseverksamheten. Även HUMINT är en i förhållande till SIGINT mindre kostnadskrävande inhämtningsmetod och i vissa fall den enda användbara metoden.

Att göra en bedömning av om andra metoder för underrättelseinhämtning, där sådana är möjliga alternativ, bör utnyttjas i stället för signalspaning kräver enligt Utredningens mening en fortlöpande och relativt långvarig uppföljning av all underrättelseinhämtning samt en ingående granskning av de olika metodernas förutsättningar för inhämtning. I detta sammanhang skall påpekas att de olika metoderna har olika värde i skilda situationer och tidsperspektiv. Det kan också pekas på att de olika inhämtningsmetoderna är förenade med skilda utrikespolitiska och även andra risker.

När det gäller FRA:s signalspaning är förutsättningarna för denna, som tidigare nämnts, också i hög grad beroende av en lösning på såväl rättsliga som tekniska frågor. Signalspaningens möjligheter är också i hög grad beroende av den tekniska utvecklingen för signalöverföring överhuvudtaget. Mot bakgrund av ett vidgat säkerhetsbegrepp finns det också enligt Utredningens mening, som framgår av

avsnitt 7, anledning att peka på att det allt oftare krävs en sammanvägning av information som hämtas in med olika metoder för att få en mer fullständig och användbar underrättelse.

Enligt Utredningens mening är det önskvärt att en utvärdering görs för att, som det anges i Utredningens direktiv, ge underlag för en bedömning av om andra metoder i vissa fall kan utnyttjas för att erhålla sådan underrättelseinformation som kan hämtas in genom signalspaning. En bedömning bör göras av hur tillgängliga resurser bäst kan användas. En sådan bedömning måste emellertid enligt Utredningen och som nyss sagts grundas på en fortlöpande och relativt långvarig granskning av all underrättelseinhämtning på grundval av de olika inhämtningsmetoderna. En sådan uppföljning kan inte lämpligen göras inom ramen för Utredningens arbete utan bör fortlöpande utföras i samverkan mellan främst FRA och MUST.

En bedömning av vilka alternativa metoder till signalspaning som kan användas bör självfallet, såsom har angivits ovan i avsnitt 7, kopplas direkt till möjligheterna att ge en så fullständig underrättelserapportering som möjligt. Enligt Utredningens mening bör en fortlöpande utvärdering av inhämtningsmetoder därför även ta sikte på vilken eller vilka organ som är bäst skickade att utföra inhämtning och olika grader av analyser och en mer eller mindre fullständig eller övergripande underrättelserapportering. Under alla förhållanden bör, såsom anges ovan i avsnitt 7, en djup samordning eller samverkan komma till stånd som tar sikte på en ändamålsenlig inhämtning, analys och underrättelserapportering.

11 Lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid FRA och formerna för avgiftsfinansieringen

Med hänsyn till att det finns ett allmänt intresse av att FRA:s signalspaningsverksamhet upprätthålls, krävs att en kärnverksamhet grundad på en av regeringen styrd anslagsfinansiering upprätthålls vid FRA. Vissa delar av verksamheten vid FRA bör emellertid i framtiden kunna vara avgiftsfinansierade.

11.1 Inledning

En avgiftsfinansiering av en myndighets verksamhet innebär i princip att de tjänster som myndigheten utför (producerar) beläggs med en avgift som betalas av den som utnyttjar tjänsterna. Anslagsmedel för att bekosta tjänsterna tillförs därvid via statsbudgeten de myndigheter som köper och använder den avgiftsbelagda tjänsten. Finansieringen av den producerande myndighetens verksamhet blir därmed i stället för att bygga på anslag beroende av avgiftsintäkter från de myndigheter som köper tjänster.

Den nuvarande verksamheten vid FRA finansieras i huvudsak genom att FRA får anslag över statsbudgeten. Anslaget finansierar även den utveckling av teknisk materiel och metoder som krävs för verksamheten. Anläggningstillgångar för förvaltningsändamål lånefinansieras såsom framgår ovan av avsnitt 10. Endast vissa uppdrag i FRA:s verksamhet finansieras genom avgifter i enlighet med bestämmelserna i avgiftsförordningen (1991:191). Avgiftsfinansieringen beräknas enligt regleringsbrevet för FRA till några få procent av FRA:s totala budget.

Ett syfte med avgiftsfinansiering är att verksamheten vid den producerande myndigheten ska bli efterfrågestyrd och att bättre förutsättningar därigenom skall skapas för en anpassning av verksamheten hos myndigheten. Genom att en beställare inte bara styr utan även bekostar efterfrågan skapas ett incitament hos beställaren till större kostnadsmedvetande och effektivitet liksom till en bättre resursplanering och anpassning i verksamheten hos den som utför en tjänst. Genom att tjänsten på detta sätt skall vara efterfrågad måste denne också inrikta sin produktion mot sådana tjänster som efterfrågas. (Se bl.a. Ekonomistyrningsverkets rapport Att styra avgiftsbelagd verksamhet, ESV 2000:21 s. 4 ff. och 46 ff.)

I avsnitt 2.1.4 har Utredningen pekat på att de omfattande förändringarna i det säkerhetspolitiska läget under senare år medför avsevärda konsekvenser för verksamheten vid FRA såsom ett underrättelseorgan. Sålunda har den säkerhetspolitiska synen ändrats från en traditionell och dominerande militär inriktning och vidgats bl.a. mot ett brett spektrum av hot, risker och påfrestningar. (Jfr. prop. 2001/02:10 s. 244 ff.)

Ansvaret för att åtgärder vidtas mot de sistnämnda s.k. nya hoten, vilka i vart fall primärt inte skall bemötas med insatser inom ramen för militärt försvar, åvilar ett antal civila statliga och även kommunala myndigheter. RPS och SÄPO svarar enligt regleringsbrev och särskilda regler för bekämpningen av terrorism och annan gränsöverskridande brottslighet. Tullverket, Kustbevakningen och Inspektionen för strategiska produkter är myndigheter som också i hög grad berörs av de nya hoten i olika hänseenden. Det ankommer vidare t.ex. på Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftsinspektion och Statens räddningsverk att svara för olika ekologiska frågor i samband med nedfall av radioaktiva ämnen. Post- och telestyrelsen svarar för skydd av telekommunikationer. Migrationsverket svarar för flykting- och migrationsfrågor.

Det kan således konstateras att den ändrade omvärldssituationen ställer andra krav på FRA såsom underrättelseorgan och att den i hög grad på ett radikalt sätt har kommit att vidga kretsen av FRA:s tänkbara uppdragsgivare. FRA förutsätts ha förmåga att verka i ett mer komplext skeende och att i ett vitt spektrum av utvecklingstendenser inom ramen för de s.k. nya hoten kunna

upptäcka relevant underrättelsematerial. Det förutsätts även att FRA har förmåga att utföra andra tjänster än tidigare, där FRA har kompetens.

Avgiftsfinansiering av signalspaningsverksamheten förekommer i andra länder. Så har t.ex. avgiftsfinansiering av verksamheten på senare tid införts i Nederländerna.

I Utredningens uppdrag ingår att, bl.a. mot bakgrund av de ändrade förutsättningarna för FRA:s verksamhet, undersöka i vad mån det är lämpligt att öka graden av avgiftsfinansiering i verksamheten och därigenom även efterlikna marknadsmissiga förhållanden. I uppdraget ingår vidare att överväga formerna för en avgiftsfinansiering, som för närvarande sker enligt s.k. tidstaxa. En tidstaxa tillämpas av FRA dels vid debitering enligt s.k. löpande räkning, dels såsom grund för ett offererat fast pris.

11.2 Allmänt om principerna för avgiftsfinansiering

Den rättsliga regleringen av anslagsfinansiering såsom ett medel för regeringen att styra myndigheterna finns i lagen (1996:1059) om statsbudgeten och den numera till lagen knutna avgiftsförordningen (1992:191). I avgiftsförordningen föreskrivs bl.a. såsom ett ekonomiskt mål (5 §) att full kostnadstäckning normalt skall gälla för en avgiftsfinansierad verksamhet om inte något annat är beslutat för verksamheten. Huvudprincipen är att avgiftssättningen skall motsvara självkostnaden. Avgifterna skall beräknas med sikte på att täcka samtliga direkta kostnader för verksamheten och en så rättvis andel som möjligt av de kostnader som kan vara gemensamma med andra verksamheter. Vid avgiftssättningen skall i regel också hänsyn tas till tidigare uppkomna över- eller underskott i verksamheten. Ett motiv för ett undantag från principen om full kostnadstäckning kan vara att ett på detta sätt beräknat avgiftsuttag skulle motverka syftet med verksamheten. (Se ESV 2000:21 s. 14.)

Systemet med avgiftsfinansiering såsom alternativ till anslagsfinansiering av sådana tjänster, som produceras hos en myndighet och som har andra myndigheter som avnämare, har utvecklats under 1990-talet (se bl.a. Riksrevisionsverkets rapport RRV 1997:61). Ekonomistyrningsverket (ESV), som

från den 1 juli 1998 har övertagit Riksrevisionsverkets tidigare ansvar för att hjälpa regeringen att utveckla myndigheternas ekonomi- och personaladministrativa system, har bl.a. i den nyss angivna rapporten ESV 2000:21 (se s. 4 ff. och 46 ff.) redovisat olika effekter av att använda avgiftsfinansiering såsom alternativ till anslagsfinansiering av myndigheters verksamhet.

Genom en avgiftsfinansiering tvingas enligt ESV:s rapport den myndighet som utför en tjänst att göra detta till ett pris och med ett innehåll och en kvalitet som leder till en tillräckligt stor efterfrågan för att finansiera verksamheten. En avgift ökar i princip kostnadsmedvetandet hos både uppdragsgivaren (beställaren) och hos uppdragstagaren (utföraren) och höjer produktiviteten i uppdragstagarens verksamhet. Medvetenheten ökar också enligt rapporten hos uppdragsgivarna om att de kan kräva olika ambitionsnivåer hos uppdragstagaren. Den utförda tjänstens värde för uppdragsgivaren anses även bli tydligare.

Det latenta hot som ligger i att uppdragsgivaren vid avgiftsfinansiering skall minska sin efterfrågan stimulerar enligt ESV:s rapport uppdragstagaren att anstränga sig. För att priset skall kunna hållas på en rimlig och attraktiv nivå tvingas således enligt rapporten uppdragstagaren att kontinuerligt överväga besparingar liksom metoderna för att framställa tjänsten på ett effektivt sätt. Om uppdragsgivaren dessutom är professionell och pådrivande kan enligt rapporten även krav och synpunkter från denne ytterligare förstärka detta.

Den myndighet som inom ramen för en avgiftsfinansiering beställer tjänsten och är uppdragsgivare får enligt ESV:s rapport på motsvarande sätt som nyss sagts incitament att kritiskt värdera pris och kvalitet och överväga alternativa sätt att fylla det behov som tjänsten skall tillgodose. Detta leder enligt rapporten bl.a. till en anpassning av efterfrågan till det verkliga behovet och därmed indirekt också till en mer effektiv omfattning av verksamheten och resurserna hos den utförande myndigheten. I ytterlighetsfall sägs effekten kunna bli en insikt hos uppdragsgivaren om att tjänsten är obehövlig eller att den kan utföras av uppdragsgivaren själv med befintliga resurser.

Dimensioneringen och användningen av resurser kommer enligt ESV:s rapport vid en avgiftsfinansiering att på nyss

angivet sätt styras av dem som efterfrågar och drar nytta av de tjänster som produceras. Med en utförande myndighet som istället är anslagsfinansierad och själv beslutar om resursernas närmare användning, kan det enligt rapporten finnas en risk att den utförande myndigheten fattar beslut som har den egna organisationens bästa för ögonen snarare än överväganden om effektivitet och kvalitet och slutanvändarens behov.

En avgiftsbeläggning kan emellertid enligt den nämnda rapporten innebära att det sammantagna syftet med myndighetens verksamhet inte uppnås, eftersom det kan ligga ett mer allmänt intresse i att verksamheten vid myndigheten upprätthålls eller att så många som möjligt får del av myndighetens tjänster. Faktorer som enligt rapporten (s. 6 och 50 f.) kan motverka de positiva effekterna av ett system med avgiftsfinansiering, vilket bygger på uppdragsgivare- och uppdragstagarefunktioner, kan bl.a. vara följande.

- uppdragsgivarens (beställarens) valfrihet är liten på grund av att uppdragstagaren (utföraren) har monopolställning,
- uppdragstagarens valfrihet är liten på grund av att uppdragsgivaren har monopolställning,
- uppdragsgivarens och uppdragstagarens valfrihet är liten på grund av att tjänstens innehåll och sättet att utföra den till stor del är reglerat och givet,
- uppdragsgivarens valfrihet är liten på grund av att denne inte kan påverka uppdragstagaren att utföra tjänsten på ett visst sätt,
- stora variationer i volymen i uppdragsverksamheten påverkar planering i verksamheten,
- statsmakterna bedömer att staten har ett stort behov av uppdragstagarens tjänst, oavsett om tillräcklig finansiering kan erhållas genom avgifter eller inte.

ESV har i rapporten (s. 51) framhållit att förekomsten av något eller några av de nyss beskrivna negativa förhållandena inte utan vidare utesluter att en avgiftsfinansiering ändå har positiva effekter. Finansieringsformen kan således bidra till att myndigheterna ser på kostnader, kvalitet och effektivitet på ett nytt sätt jämfört med om verksamheten var anslagsfinansierad. Avgifter kan bl.a. tydliggöra kostnaderna för en verksamhet. Det kan därför finnas ett informationsvärde hos en avgift. Detta informationsvärde kan enligt

rapporten bidra till en ökad kostnadsmedvetenhet hos myndigheterna.

En påtaglig nackdel med avgiftsfinansieringen i jämförelse med en anslagsfinansiering är emellertid enligt rapporten att den kan leda till ökade administrativa kostnader och arbete för priskalkylering, upphandling, fakturering och betalning. De administrativa kostnaderna kan således bli höga. En allmän förutsättning för en rimlig och säker finansiering av en avgiftsfinansierad verksamhet är också en viss stabilitet vad gäller uppdraget. Stora och icke förutsägbara variationer kan försvåra planeringen i uppdragstagarens verksamhet.

ESV:s rapport utgår inte från att en myndighets hela verksamhet skall vara antingen anslagsfinansierad eller avgiftsfinansierad. En bedömning får enligt rapporten självfallet göras i fråga om att vissa verksamhetsgrenar bör vara anslagsfinansierade medan andra kan vara avgiftsfinansierade.

11.3 Den nuvarande avgiftsfinansierade verksamheten vid FRA

I regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende FRA anges att uppdrag som genomförs för att lämna stöd till myndigheter m.m. skall finansieras med avgifter. Vidare anges att FRA får ta ut avgifter för uppdrag att genomföra IT-säkerhetsanalyser i enlighet med FRA:s instruktion. Avgifternas storlek bestäms i båda fallen av FRA och inkomsterna av avgifterna disponeras av FRA.

Som redan har framgått (se avsnitt 2.2.3) skall FRA enligt regleringsbrevet bedriva signalspaning till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och därvid rapportera till regeringen i enlighet med vad regeringen beslutar. Underrättelserapporteringen skall tillgodose regeringens, Försvarmaktens och övriga uppdragsgivares behov av underrättelser för att skapa underlag för planering, beslut och genomförande av verksamhet. Till rapportproduktionen räknas även att vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov.

FRA skall vidare enligt regleringsbrevet stödja Försvarmakten i uppgiften att hävda landets territoriella

integritet och i övrigt inom ramen för politikområdet Totalförsvaret stödja myndigheter m.m. i olika hänseenden. Det gäller bl.a. svenska förband i internationell tjänst i fråga om signalspaningsutrustning och metodik som behövs främst för att förvarna om omedelbara hot mot förbanden och att stödja myndigheter med utveckling av system där signalspaning ingår. FRA skall också stödja Försvarets förbandsproduktion och därvid utveckla metodik och fackutbilda personal inom signalspaningsområdet. FRA får på uppdrag av FMV utföra prov och försök inom telekrigområdet. Inom ramen för det civila försvaret skall FRA efter uppdrag lämna stöd inom sitt kompetensområde till myndigheter m.m. och därigenom bidra till att uppnå målen för verksamhetsområdet.

Inom ramen för politikområdet Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar har FRA att bidra till att minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred och att minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder. FRA har också inom ramen för politikområdet att bidra till att samhällets förmåga att möta IT-relaterade hot ökar.

Som har berörts tidigare (se avsnitten 2.1.4 och 5.3) har regeringen i propositionen Samhällets säkerhet och beredskap (prop. 2001/02:158) redogjort för sin strategi för informationssäkerhet i samhället och skydd av samhällsviktiga IT-beroende system. FRA skall enligt propositionen (se s. 109 f.) och såsom anges i 3a § i instruktionen för FRA kunna, förutom att stödja insatser vid nationella kriser med IT-inslag och medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid hot mot samhällsviktiga system, genomföra IT-säkerhetsanalyser och ge annat tekniskt stöd inom informationssäkerhetsområdet. Detta förutsätter att medel i någon form tillförs FRA för kostnader i verksamheten som bl.a. innebär att på uppdrag utföra tjänster åt enskilda systemägare. Som Utredningen har redovisat ovan i avsnitt 5.3 kommer FRA:s uppgifter i samband med informationssäkerhet och skydd mot samhällsviktiga IT-beroende system att ses som en viktig ny verksamhetsgren för FRA.

Som nyss har framgått skall de uppdrag som utförs av FRA till stöd för myndigheter m.m. enligt vad som anges i regleringsbrevet vara avgiftsfinansierade. Enligt vad som anges i FRA:s Budgetunderlag för 2003 och FRA:s förslag till

finansiering för budgetåren 2004-2005 (daterade 2002-02-28) i dessa sammanhang återfinns emellertid såväl anslagsfinansierad som avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. Sålunda kan de stöd, som är av uppdragskaraktär och som FRA lämnar i enlighet med de olika punkterna i regleringsbrevet, vara finansierade genom såväl avgifter som genom anslag. Det senare sker bl.a. till den del verksamheten enligt FRA är att betrakta som underrättelseproduktion inom ramen för FRA:s stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

I dessa sammanhang kan nämnas att FRA:s stöd i samband med internationella operationer finansieras genom avgifter såvitt avser anskaffning och utveckling av signalspaningssystem, som används av signalspanings- och telekrigförband, och utbildningsutrustning. Däremot anslagsfinansieras sådana signalspaningssystem för rapportproduktion som hänför sig till internationella krisområden. Detsamma gäller kostnader för organisationen av FRA:s deltagande i internationella insatser och för FRA:s samverkan med andra länder i dessa frågor samt för rekryteringsarbete och befattningstillägg i samband med insatser.

FRA:s avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet såsom den anges i regleringsbrevet kommer, enligt vad som sägs i FRA:s nyss berörda budgetunderlag för 2003 och förslag till finansiering, till uttryck i fasta och mer långsiktiga avtal mellan FRA och uppdragsgivarna. Uppdragsgivarna utgörs därvid i huvudsak av Försvarsmakten men också bl.a. av FMV i fråga om vissa tekniska och metodologiska prov och försök samt av SÄPO i fråga om s.k. fjärrspaning samt anskaffning, utveckling och underhåll av viss teknisk utrustning. I övrigt är FRA:s uppdragsverksamhet till den del den finansieras med avgifter mycket begränsad. Den har mest avsett uppdrag rörande IT-säkerhetsanalys för vissa myndigheter och visst stöd till Regeringskansliet när det gäller drift och underhåll av teknisk utrustning.

Till FRA:s avgiftsfinansierade verksamheter, som inte är formaliserade i fasta avtal, hör uppdrag åt olika myndigheter av mer eller mindre tillfällig art. Det gäller bl.a. uppdrag att säkerställa skydd av information och informationsteknik mot dataintrång och informationskrigföring, s.k. IT-säkerhetsanalyser. FRA lämnar på detta sätt på uppdrag även s.k. expertstöd åt olika myndigheter i form av studier och projekt,

signalkontroll och teknikutveckling m.m. där FRA har kompetens. FRA värderar också på uppdrag och mot avgift kryptosystem åt olika myndigheter.

11.4 Synpunkter som har lämnats på en ökad grad av avgiftsfinansiering vid FRA

De marknadsekonomiska fördelar, som en avgiftsfinansiering medför genom att det tydliggörs hur en uppdragsgivare värderar utförda tjänster, gäller enligt FRA inte generellt för tjänster i underrättelseverksamhet. Enligt FRA går det inte att i signalspaningsverksamheten ange i tid eller volym det arbete som behöver läggas ned på varje särskilt uppdrag för att visa ett resultat. Signalspaningsverksamheten bygger enligt FRA på ett allmänt intresse från statsmakternas sida av att en s.k. kärnverksamhet upprätthålls. Kostnaderna för denna kärnverksamhet hänför sig till en viss del till det nödvändiga samarbete i underrättelsefrågor som enligt 3 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelser upprätthålls med andra länder och internationella organisationer. En renodlad avgiftsfinansiering skulle enligt FRA innebära en risk för att uppdragsgivarna inte vill betala ett pris för tjänster om priset även innefattar kostnader för den kärnverksamhet, som det ligger i samhällets intresse att upprätthålla.

Mot nu angiven bakgrund anser FRA att de verksamheter inom FRA som resulterar i underrättelserapporter i huvudsak bör vara anslagsfinansierade. Det gäller även produktionen av s.k. signalreferensbibliotek för Försvarsmaktens varnar- och motverkanssystem. Det har diskuterats om det stöd som Försvarsmakten anser sig vara i behov av i sistnämnda hänseenden kan avgiftsregleras inom ramen för det avtal som gäller mellan Försvarsmakten och FRA (se 11.3). Det skulle innebära att produktionen av signalreferensbibliotek skulle vara delvis anslagsfinansierad och delvis avgiftsfinansierad.

MUST, som bär ansvar såsom uppdragsgivare med avseende på samtliga Försvarsmaktens behov av signalspaningsunderrättelser, anser att en avgiftsfinansiering av signalspaningsverksamheten är olämplig. MUST har påpekat att en viss avgiftsfinansiering förekommer inom ramen för det avtal som gäller mellan Försvarsmakten och FRA. Detta

förorsakar emellertid enligt MUST vissa problem och en ökad grad av avgiftsfinansiering skulle "försvåra möjligheterna till snabba och flexibla insatser med stöd av FRA".

11.5 Utredningens överväganden

Frågan om en ökad grad av avgiftsfinansiering vid FRA, bl.a. mot bakgrund av de inledningsvis (se avsnitt 11.1) angivna ändrade förutsättningarna för FRA:s verksamhet, måste enligt Utredningens mening bedömas med utgångspunkt i hur FRA bör fungera som inhämtningsorgan åt och i övrigt biträda olika uppdragsgivare. Sälunda får en anslagsfinansiering, såsom också framgår av ESV:s tidigare redovisade rapport (se avsnitt 11.2), generellt sett anses innebära att myndigheten ges en friare ställning när det gäller att bedöma i vad mån olika uppdragsgivares behov av tjänster skall tillgodoses och hur ett uppdrag skall utföras och redovisas. En anslagsfinansiering ger således i princip, om annat inte har föreskrivits, myndigheten möjligheter att själv inrikta sin verksamhet efter egen bedömning och därvid även göra en prioritering mellan olika uppdrag. Vid en avgiftsfinansiering av FRA:s verksamhet styr däremot uppdragsgivaren genom avgiften dimensioneringen och användningen av resurser och vilka tjänster som skall utföras och, i förekommande fall, hur dessa skall utföras och redovisas.

Enligt Utredningens mening har inte FRA primärt att i den anslagsfinansierade verksamheten inrikta denna eller att göra prioriteringar mellan olika uppdrag. Utgångspunkten för verksamheten är att FRA skall tillhandahålla tjänster på uppdrag och enligt givna direktiv såväl i den uppdragsfinansierade som i den anslagsfinansierade verksamheten. Som har berörts tidigare (se avsnitt 2.2.3) har FRA således enligt sin instruktion att bedriva signalspaning enligt den inriktning som regeringen, Försvarmakten och övriga uppdragsgivare anger (1 §). I det senaste regleringsbrevet för FRA föreskrivs också att FRA bl.a. genom sin rapporteringsproduktion grundad på signalspaning skall tillgodose uppdragsgivarnas behov av underrättelser för att skapa fullgoda underlag för planering, beslut och genomförande av verksamhet. FRA:s produktion skall enligt

regleringsbrevet vara förankrad i och styrd av uppdragsgivarnas behov. I instruktionen för FRA anges vidare (3 §) att FRA, utöver att bedriva underrättelseverksamhet i form av signalspaning, också på uppdrag skall biträda andra myndigheter vid värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspaningssystem.

FRA:s verksamhet är, såsom har framgått, i hög grad anslagsfinansierad. Inom ramen för anslag skall FRA dock, utöver de uppgifter som statsmakterna anger mer generellt, att utföra uppdrag och därvid följa av uppdragsgivaren givna direktiv och inriktning. FRA:s verksamhet är således i viss mån regelstyrd men också i hög grad uppdragsstyrd. Avgiftsfinansieringen omfattar dock, som redan nämnts, för närvarande endast en liten del av FRA:s totala budget.

Mot en mer utpräglad avgiftsfinansiering talar emellertid enligt Utredningens mening bl.a. det förhållandet att det finns ett allmänt intresse av att FRA:s signalspaningsverksamhet upprätthålls. Ett för utrikes- försvars- och säkerhetspolitiken relevant underrättelsematerial grundat på signalspaning måste finnas att tillgå. Signalspaningsfunktionen måste även, bl.a. av beredskapsskäl och för att bibehålla kompetens, upprätthållas över tiden, oavsett hur stor en uppdragsstyrd efterfrågan av underrättelser från stund till annan är och vad som för tillfället kan produceras såsom underrättelser. Härtill kommer att signalspaningsresultatet ofta karakteriseras av en tidsmässig slumpmässighet. Viktig information förekommer ibland med täta intervall, ibland med långa. Uthålligheten i en ren uppdragsstyrning kan därmed bli lidande. En ren eller mer utpräglad avgiftsbeläggning av verksamheten med utgångspunkt i direkta och precisa uppdrag skulle, enligt Utredningens mening, mot denna bakgrund innebära en risk för en ur allmän synpunkt oönskad minskning av FRA:s verksamhet.

Utredningen anser således att en kärnverksamhet grundad på en av regeringen styrd anslagsfinansiering alltid måste upprätthållas vid FRA. I andra delar bör verksamheten emellertid kunna vara avgiftsfinansierad. Det synes också vara förutsatt enligt det nuvarande regleringsbrevet för FRA.

Utredningen anser att den avvägning mellan anslagsfinansiering och avgiftsfinansiering, som återspeglas i avtalet mellan Försvarmakten och FRA och som i princip innebär att underrättelserapporteringen till Försvarmakten är

anslagsfinansierad, är ändamålsenlig. De principer för avvägningen som har kommit till uttryck i avtalet bör enligt Utredningens mening kunna tillämpas även för framtiden i relationerna mellan Försvarsmakten och FRA. Utredningen anser att det även bör kunna gälla i fråga om de uppgifter som Försvarsmakten har när det gäller underrättelsefrågor i ett vidgat säkerhetspolitiskt perspektiv vid sidan av den rent militärt inriktade underrättelseverksamheten.

Utredningen har inte heller funnit att det finns skäl att ändra på de principer för finansiering av de uppdrag som för närvarande är reglerade i avtal mellan FRA och andra myndigheter än Försvarsmakten och där uppdragen utförs inom ramen för FRA:s anslagsfinansierade verksamhet. Det gäller i första hand avtal med FMV. I detta sammanhang kan nämnas att mellan FRA och SÄPO gäller i huvudsak ett avtal om att FRA utför vissa tjänster till en fast årlig avgift.

Den ökade civila inriktning, som underrättelseverksamheten och därmed också FRA:s signalspaning har kunnat förväntas få på grund av den ändrade omvärldssituationen och de s.k. nya hoten, har ännu inte, som redan framgått, återspeglats i någon nämnvärd ökning av uppdrag för FRA från olika civila myndigheter. Att FRA:s tjänster i framtiden kommer att utnyttjas i ökad omfattning av olika civila myndigheter framstår enligt Utredningens mening som högst sannolikt. För närvarande går det emellertid inte att slå fast i vilken utsträckning och i vilka hänseenden som det kommer att ske. Det går inte heller att nu ange i vad mån finansieringen av de uppgifter som FRA kan tänkas få bör ske genom anslag eller avgifter. I ett längre tidsperspektiv, med en större medvetenhet hos de civila myndigheterna om vilka underrättelsebehov som FRA kan tillgodose, bör enligt Utredningens mening en avgiftsfinansiering få ett ökande utrymme. Finansieringen bör med fördel komma till uttryck i avtal som kan läggas till grund för FRA:s planering för verksamheten på längre sikt bl.a. med avseende på investeringsbehov.

Enligt Utredningens mening bör SUND i nyssnämnda sammanhang kunna medverka vid en bedömning av om och i vilken utsträckning som FRA:s verksamhet bör vara anslags- eller avgiftsfinansierad. Detta är enligt Utredningen en samordningsfråga som berör all underrättelseverksamhet och som det ankommer på SUND att ange riktlinjer för. Sälunda

bör SUND kunna göra en bedömning av hur medel bör fördelas inom ramen för de två formerna av finansiering med utgångspunkt i inriktningen av FRA och olika uppdragsgivares underrättelsebehov. Det bör enligt Utredningen ankomma på SUND att skaffa sig en övergripande bild av FRA:s finansiering. (Jfr. SOU 1999:37 s.307.)

Utredningen vill i dessa sammanhang påpeka att, om ersättningen till FRA för tjänster som lämnas på uppdrag regleras genom avtal på det sätt som har skett genom avtalet mellan Försvarmakten och FRA, så torde tjänsterna trots att de i den del de kan sägas vara avgiftsfinansierade inte behöva behandlas som avgiftsfinansierad verksamhet enligt avgiftsförordningen. Härigenom bortfaller bl.a. kravet på återrapportering angående avgiftsfinansierad verksamhet enligt bestämmelserna i 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Detsamma gäller i fråga om samråd med ESV och skyldigheten att lämna statistiskt underlag angående avgifter till ESV (se 7 och 8 §§ avgiftsförordningen).

Enligt utredningsdirektiven skall Utredningen lämna förslag till formerna för avgiftsfinansieringen vid FRA. De vanligaste formerna för avgifter är s.k. saktaxa och tidstaxa. En avgift kan också utformas som tariffer med en fast och en rörlig del eller baseras på omsättning, volym m.m.

Saktaxa innebär att en fast avgift är fastställd i förväg för en tjänst eller ett uppdrag. Flertalet offentlighetsrättsliga avgifter som berör enskilda tas ut i form av saktaxor. En saktaxa kan emellertid i allmänhet användas endast om kostnaderna för en prestation inte varierar för mycket. Tidstaxa är, som redan har framhållits (se avsnitt 11.1), den form av avgift som tillämpas av FRA dels vid debitering enligt löpande räkning, dels som grund för ett offererat pris. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå att den form för avgiftsfinansiering som FRA för närvarande tillämpar skall ändras.

12 Frågor om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet

Frågan om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet bör bli föremål för överväganden i en annan ordning än inom ramen för denna utredning.

12.1 Inledning

Frågan om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet har inte berörts särskilt i direktiven för Utredningen. Utredningen vill ändå peka på några frågor av rättslig natur som bör övervägas.

Som redan har framgått bedrivs FRA:s signalspaning för närvarande endast mot signaler som befordras trådlöst eller som det brukar uttryckas "är eterburna" (se bl.a. avsnitt 10.1). Den tekniska utvecklingen när det gäller överföring av alla typer av signaler, som utgör målet för FRA:s kommunikationsspaning, KOS, såsom telefoni, dataöverföring m.m., sker, som redan har beskrivits i avsnitt 10.1, alltmer trådbundet genom kabel. En avgörande förutsättning för att FRA för framtiden skall kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet inom ramen för en rimlig resurstilldelning är därför, såsom framgår av avsnitten 5.3 och 10.1, enligt Utredningens mening att signalspaningen kan bedrivas oavsett med vilken teknik signaler vidarebefordras. Detta är också en absolut förutsättning för en bevakning av IT-säkerheten och för att kunna skydda mot obehörig användning av elektroniska kommunikationssystem.

Avlyssning av kommunikation, liksom inhämtning av information genom signalspaning, har i Sverige i princip

ansetts tillåten då den har skett i ett trådlöst skede av transmissionen av kommunikationssignaler. Sälunda har det bl.a. i olika lagstiftningssammanhang framhållits att "etern är fri" för detta (jfr. bl.a. prop. 1988/89:124 s. 39. På så sätt är enligt telelagen (1993:597) utgångspunkten för lagen att det är "i princip fritt" att bereda sig tillgång till kommunikation i den mån den överförs trådlöst, dvs. om den fångas upp i etern (se prop. 1992/93:200 s. 166 f.). Några regler om rättsligt ansvar till skydd mot avlyssning av s.k. eterburen kommunikation finns inte.

Det har således i svensk rätt bedömts att det inte finns något rättsligt skydd för den enskildes integritet mot avlyssning eller inhämtning av signaltrafik som befordras trådlöst i vidare mån än att ett avlyssnat telemeddelande inte obehörigen får föras vidare (se 54 § telelagen). I fråga om trådbunden kommunikation finns däremot ett uttalat skydd mot avlyssning (jfr. 4 kap. 8 och 9 a § brottsbalken). En förutsättning för att FRA skall ha möjlighet att bedriva signalspaning mot trådbunden trafik är därför att uttryckligt stöd ges för detta genom lagstiftning. Lagstiftningen i många länder ger, med varierande begränsningar till skydd för personlig integritet, möjlighet till inhämtning av såväl trådlös som trådbunden trafik för underrättelseändamål. Det gäller andra europeiska länder som Danmark, Norge, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Härtill kommer att en absolut förutsättning för att IT-säkerhet skall kunna upprätthållas och därmed också bl.a. ett skydd för den enskilde mot obehörig användning av kommunikationssystemen är att såväl trådlös som trådbunden trafik kan bevakas genom underrättelseinhämtning.

12.2 Europakonventionen

Sverige ratificerade år 1952 den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). Sedan år 1995 gäller konventionen i Sverige som svensk lag. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. I förarbetena uttalades att det vid en översiktlig bedömning av det då rådande rättsläget

kunde sägas att svensk lagstiftning i allmänhet torde uppfylla konventionens krav. Samtidigt underströks vikten av att även i framtiden noga följa den rättsutveckling som sker genom konventionsorganens avgöranden (prop. 1993/94:117 s. 40).

Enligt artikel 8:1 i konventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. I rätten ingår bl.a. skydd för olika former för överförande av meddelanden mellan enskilda. Hit räknas enligt Europakonventionen bl.a. telefoniska och telegrafiska kommunikationer och överförande av meddelanden med hjälp av bl.a. radio och datorer. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2002, s. 261 och 270.)

Bestämmelsen i artikel 8 innebär emellertid inte bara att konventionsstaterna skall avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Den ålägger också staten att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär (se a.a. s. 261).

Av artikel 8:2 i konventionen följer att en offentlig myndighet får vidta åtgärder som inkräktar på rätten till skydd enligt punkt 1 i artikeln. Dessa måste då ha stöd i lag. En åtgärd måste också enligt punkt 2 i artikeln framstå som nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Den får vidare endast vara ägnad att tillgodose sådana allmänna eller enskilda intressen såsom den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt artikel 13 i konventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränks, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Artikeln kräver inte rätt till domstolsprövning. Även administrativa rättsmedel är tillräckliga. Det är emellertid att märka att andra bestämmelser i form av t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv kan innefatta en absolut rätt till domstolsprövning i frågor som rör fri- och rättigheter.

Enligt den praxis som har utvecklats hos den europeiska domstolen för mänskliga fri- och rättigheter (Europa-domstolen) vid tillämpning av konventionen krävs att inskränkningar genom lagstiftning i rätten till skydd enligt

punkten 1 i artikel 8 måste vara förutsebara i rimlig utsträckning. Lagstiftningen måste ge skydd mot godtyckliga åtgärder inom ramen för det tolkningsutrymme som lämnas åt rättstillämpande nationella myndigheter. När det gäller frågan om att åtgärder skall framstå som nödvändiga i ett demokratiskt samhälle har den enskilda staten enligt konventionspraxis ansetts ha en viss frihet att avgöra detta. En inskränkning i det konventionsenliga skyddet enligt nationell lag måste emellertid stå i proportion till det syfte som skall tillgodoses genom inskränkningen. Det innebär att åtgärder kan godtas endast om de står i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose (Jfr a. a. s. 58 f och 263 f.)

Europadomstolen har i en del fall haft att bedöma om telefonavlyssning har utgjort en konventionsenlig åtgärd. Utredningen vill särskilt peka på fallet Amann mot Schweiz (Europadomstolens dom den 16 februari 2000, domstolens skriftserie 2000-II) där domstolen konstaterade att den telefonavlyssning som hade riktats mot den sovjetiska ambassaden och som hade drabbat Amann när denne hade blivit uppringd från ambassaden innebar ett ingrepp i den enskildes privatliv och korrespondens. De bestämmelser som låg till grund för avlyssningen var enligt domstolen mycket allmänt utformade och det fanns inte några regler till skydd för personer som hade blivit uppringda av någon vars telefon stod under övervakning. Enligt domstolen var kravet enligt artikel 8 på att telefonavlyssning skall ske i överensstämmelse med lag inte uppfyllt.

12.3 Anpassningen av signalspaningsverksamheten i andra länder till Europakonventionen m.m.

Medlemsländerna i den Europeiska unionen synes med varierande grad av utförlighet ha anpassat den nationella lagstiftningen som rör signalspaning mot elektronisk kommunikation till Europakonventionen. I t.ex. brittisk, nederländsk och tysk lagstiftning anges i enlighet med undantagsbestämmelsen i artikel 8:2 i konventionen att avlyssning av elektronisk kommunikation får bedrivas bl.a. för att skydda nationell säkerhet, landets ekonomiska välstånd och viss internationell brottslighet. Vissa

medlemsländer har också i den nationella lagstiftningen uttryckligen angivit att avlyssningen endast får ske under förutsättning av att åtgärden framstår som nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det har också uttryckligen angivits att åtgärden måste stå i proportion till vad som är att vinna med den.

Medlemsländerna har alla olika nationella regler för kommunikationsspaningen beroende på om den riktas mot kommunikation inom eller utom landet och om den riktas mot landets medborgare eller mot utlänningar. I flera länder föreskrivs att spaningen inte får riktas mot det egna landets medborgare.

I vissa medlemsländer finns regler om att särskilt tillstånd till kommunikationsspaning måste ges när identiteten hos en person mot vilken spaningen riktas är fastställd. Tillstånd ges för viss tid och under vissa angivna förutsättningar.

Medlemsländerna har särskilda organ för kontroll av att reglerna om kommunikationsspaningen efterlevs. I vissa länders lagstiftning anges att kontrollen skall utföras fortlöpande. Länderna har också särskilda regler om rättsmedel för att påtala fel i samband med signalspaningsverksamheten.

12.4 Utredningens synpunkter

I enlighet med vad som uttalades då Europakonventionen inkorporerades med svensk rätt skall den svenska lagstiftningen anpassas till Europakonventionen sådan den har utvecklats genom konventionsorganens praxis. Som framgått har på senare tid en viss rättsutveckling skett inom konventionen på integritetsskyddsområdet. En del av de åtgärder som vidtas i samband med FRA:s nuvarande signalspaningsverksamhet kan mot bakgrund av den utvecklingen behöva få ett uttryckligt och preciserat lagstöd. Det kan sålunda finnas skäl att överväga om det av lagstiftningen bör framgå vilka åtgärder för signalspaning mot kommunikation, kommunikationsspaning, som kan komma att vidtas med avseende på bl.a. avlyssning, lagring, bearbetning och analys. Vidare bör det mot bakgrund av

nämnda regler och domstolspraxis anges vem som kan bli föremål för spaningsåtgärder, svenska eller utländska medborgare, och ändamålet med åtgärderna såsom t.ex. nationell säkerhet, skydd för landets ekonomiska välbefinnande, IT-säkerhetsskydd, skydd mot obehörig användning av elektroniska kommunikationssystem m.m. I sammanhanget bör övervägas om lagstiftningen bör göras teknikneutral på det sätt som utredningen tidigare har berört.

Frågan om utformningen av regler för FRA:s verksamhet är komplicerad och bör bli föremål för överväganden i en annan ordning än inom ramen för denna utredning.

Särskilt yttrande av sakkunnige Ulf Birath

Jag kan inte ställa mig bakom den metod utredaren använder sig av vid granskningen av hur den tidigare verksamheten vid FRA inriktats och bedrivits, nämligen att utgå från allmänna texter i olika propositioner. Propositioner utgör inte direkta styrdokument för myndigheterna. Det är naturligtvis de olika direktiv i form av regeringsbeslut m.m. som är direkt riktade till FRA som skall utgöra utgångspunkten vid en sådan granskning.

Jag delar heller inte utredarens slutsats om hur verksamheten bedrivits. Jag anser att FRA i huvudsak har utfört sina uppgifter i enlighet med de direktiv man haft.

När det gäller frågan om styrningen av verksamheten vid FRA konstaterade regeringen för några år sedan att en mer detaljerad inriktning av underrättelseverksamheten borde ske. Därför inrättades Samordningssekretariatet för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor i Regeringskansliet. En mer detaljerad inriktning än tidigare av försvarsunderrättelsetjänsten ges nu av Regeringen.

Jag har inte någon erinran mot den framtida fortsatta förändrade inriktningen av verksamheten mot andra typer av hot än de mer traditionella som utredningen föreslår.

Särskilt yttrande av experten Michael Koch

Jag har en annan uppfattning än den särskilde utredaren vad gäller behovet av tillskott av investeringsmedel till FRA. Jag anser inte att FRA ska tillföras extra medel för investeringar.

Jag har också en mer positiv uppfattning än den särskilde utredaren vad gäller möjligheten till ökad avgiftsfinansiering av FRA:s verksamhet.

Utredarens syn på behov av investeringar inom det tekniska området de kommande åren

- Utredaren anser det nödvändigt att FRA ökar investeringsvolymen för att möjliggöra investeringar i ny teknik. Utredaren har vidare noterat att utgiftsnivån för FRA:s investeringar har minskat under en följd av år till förmån för ökade löneutgifter. Utredaren anser att FRA ska vidta ett antal åtgärder bl.a. rationaliseringar och personalminskningar för att öka investeringsutrymmet. Utredaren anser att åtgärderna tar tid att genomföra och att FRA:s anslagsnivå därför bör höjas med 25 miljoner kronor under de närmaste åren.

Min bedömning

I likhet med utredaren anser jag det klarlagt att FRA under de senaste åren avsatt en minskande andel av tilldelade resurser till investeringar. Alla myndigheter, inklusive FRA, har ansvar för att optimera sin sammansättning av resurser (personal, investeringar, hyror, övriga kostnader) för att på mest effektiva sätt uppnå de av Riksdag och regering beslutade

målen för verksamheten. De val FRA gjort innebär att investeringar prioriterats ned och att personalrekrytering mm prioriterats upp. Mot denna bakgrund anser jag det inte rimligt att FRA ska erhålla extra medel under ett antal år för att kompensera de medvetna val som myndigheten har gjort.

Utredarens syn på lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering

- Utredaren anser att då det finns ett allmänt intresse av att FRA:s signalspaningsverksamhet upprätthålls, krävs att en kärnverksamhet grundad på en av regeringen styrd anslagsfinansiering upprätthålls vid FRA. Vissa delar av FRA:s verksamhet bör emellertid kunna vara avgiftsfinansierade.

Min bedömning

FRA:s verksamhet syftar till att ge förvarning om förhållanden i vår omvärld. Ansvaret att vidta åtgärder ligger dock på andra myndigheter. FRA ska enligt sin instruktion och sitt regleringsbrev stödja dessa myndigheter med information. FRA:s uppdrag grundar sig på att myndigheten har teknisk utrustning och kunnande för att ta fram den önskade informationen. FRA:s verksamhet är därför i hög grad uppdragsstyrd och avgiftsfinansiering framstår därmed som en lämplig finansieringsform. Avgiftsfinansiering skulle bidra till att öka kostnadsmedvetenheten både hos FRA och dess uppdragsgivare. Det finns heller ingen motsättning mellan ett "allmänt intresse" av signalspaningsverksamhet och en ökad avgiftsfinansiering då allmänintresset i FRA:s fall, liksom för andra myndigheter som idag avgiftsfinansieras, kanaliseras via de myndigheter som får del av resultatet. Utredarens invändningar mot en mer utpräglad avgiftsbeläggning grundar sig möjligen på valet av teknik för avgiftsbeläggning. Genom att välja en mer förutsägbar form för avgiftsbeläggning än tidstaxa skapas dock bättre förutsättningar för att tydliggöra kostnaderna för uppdragsgivarna. Via uppdragsgivarnas regleringsbrev har regeringen möjlighet att styra en övergång mot ökad avgiftsfinansiering på ett sätt som minimerar risken för att verksamheten vid FRA påverkas negativt. Sammantaget

innebär detta att jag anser att en ökad avgiftsfinansiering av FRA vore utmärkt både för FRA och dess uppdragsgivare.

Särskilt yttrande av Staffan Sohlman

Jag instämmer i det yttrande som lämnats av Ulf Birath. Därtill vill jag foga följande, allmänna, kommentar.

Utredarens text har förtjänster men ger en alltför negativ bild av FRA:s verksamhet. Det är t.ex. beklagligt att den respekt som visas FRA internationellt -- något som utgör en del av Sveriges säkerhetspolitiska profil -- inte kommit till uttryck. I vissa delar präglas texten också av direkta felaktigheter och uppenbara missförstånd. Till dels kan detta bero på att texterna baseras på uttalanden av personer och myndigheter om FRA:s verksamhet och dess former som borde ha fått sakligt korrigerande kommentarer. Texten ger därför på flera ställen ett missvisande intryck. Att utredaren inte beaktat synpunkter från expertis inom signalspaningsområdet förklarar delvis saken. Jag finner detta olyckligt eftersom dessa omständigheter fått till följd att en del av de slutsatser och förslag som utredaren lämnar måste anses ha svag saklig grund. Som exempel kan nämnas den oskarpa bild som ges när det gäller hur inriktningen av FRA:s verksamhet skall ske. Det är viktigt att den process som inletts genom inrättandet av en samordningsfunktion för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor i Regeringskansliet ges möjlighet att fullföljas. Utredarens text kan tolkas så att denna process ifrågasätts.

Bilaga – Kommittédirektiv

Översyn av Försvarets radioanstalt Dir. 2001:66

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september
2001

Sammanfattning av uppdraget

Omfattande förändringar i det säkerhetspolitiska läget har skett under senare år som medfört konsekvenser för underrättelse-tjänsten.

Regeringen lät därför tillsätta 1996 års underrättelse-kommitté som i sitt betänkande 1999 konstaterade att en underrättelsemässig tyngdpunktsförskjutning skett. Kommittén framhöll att nya säkerhetshot uppstått och att ökade satsningar på internationella säkerhetsfrämjande insatser ställer krav på underrättelseinformation.

Någon genomgripande av regeringen initierad översyn av Försvarets radioanstalt har inte skett på länge. En sådan bör därför göras nu mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen och Underrättelsekommitténs överväganden.

Försvarets radioanstalt är en självständig myndighet under regeringen och genomför såväl militär som civil signalspaning. Dessa förhållanden skall vara utgångspunkt vid granskningen.

En särskild utredare skall

- värdera den övergripande inriktningen av verksamheten vid Försvarets radioanstalt och föreslå vilka uppgifter myndigheten bör ha i framtiden,
- bedöma om rapporterna från Försvarets radioanstalt till Regeringskansliet och andra myndigheter uppfyller dessas kvalitativa behov,
- utreda möjligheterna till samordning mellan Försvarets radioanstalt och andra myndigheter med underlättelseuppgifter när det gäller analysförmåga, utnyttjande av öppna källor etc.,
- utvärdera Försvarets radioanstalts stöd till Försvarsmakten och göra en bedömning av den framtida utvecklingen av detta,
- värdera nuvarande organisation i stort vid Försvarets radioanstalt och lämna förslag till eventuella förändringar,
- bedöma behovet av investeringar inom det tekniska området de kommande åren, finansieringsform för investeringar samt överväga andra metoder än tekniska för inhämtning av information i vissa fall,
- utreda lämpligheten av en ökad grad av avgiftsfinansiering vid myndigheten liksom formerna för avgiftsfinansieringen.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen

Omfattande förändringar i det säkerhetspolitiska läget har skett efter det kalla krigets slut.

Regeringen framhöll sålunda inför det senaste försvarsbeslutet (prop. 1995/96:12 Totalförsvar i förnyelse) att den allmänna säkerhetspolitiska utvecklingen varit gynnsam för Sverige. Enligt regeringen var väpnade angrepp som skulle kunna riktas mot Sverige osannolika och de rent militära förutsättningarna för att genomföra sådana angrepp under ett antal år framåt starkt begränsade. De direkta anspråken i närtid på totalförsvaret var enligt regeringen att främst hävda territoriell integritet, att bidra till att hantera de påfrestningar som kan följa i spåren av kriser i vårt närområde samt att stödja vårt säkerhetspolitiska engagemang. Regeringen konstaterade att om en situation skulle utveckla sig som innebär att angreppshot utvecklas mot Sverige bör vi få betydande politisk förvarning. Regeringen underströk vikten av det svenska totalförsvarets förmåga att efter hand anpassas till omvärldsutvecklingen.

Regeringen anförde vidare i prop. 1995/96:12 att underrättelsetjänsten skulle lägga särskild vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom de politiska, ekonomiska och militära områdena av betydelse för Sveriges säkerhet. Underrättelsetjänsten skulle inriktas på att ge underlag för beslut om att vid behov anpassa totalförsvarets förmåga.

Försvarsberedningen framhöll följande i sin rapport Europas säkerhet – Sveriges försvar (Ds 1999:55):

”Det är inte längre risken att dras in i ett krig mellan två maktblock som står i fokus för Sveriges säkerhet utan risker förknippade med regionala och lokala konflikter, med risker för auktoritära regimer eller sönderfall och bristande samhällelig kontroll i vissa länder. Aktörer som kan tänkas agera mot Sverige och hota vår säkerhet är inte i första hand stormakter med överväldigande militära resurser utan snarare stater eller organisationer och grupper, kanske geografiskt långt från Sverige, som med hot och påtryckningar, våld och skadegörelse kan tänkas vilja påverka oss. Utsatta blir då våra svaga punkter

t.ex. vårt beroende av en fungerande infrastruktur eller ovilja att acceptera förluster. I den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 gavs följande exempel på den typ av hotsituationer som ligger inom ett vidare spektrum och ter sig som tänkbara och mest troliga under de närmaste tio åren:

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska missiler) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- Angrepp av förtäckt typ, dvs. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.
- Aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- Svåra påfrestningar på samhället i fred, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

Det senaste årets internationella utveckling ger inte anledning att ändra kontrollstationens bedömning av hotens karaktär. Trots de jämfört med det kalla kriget mer begränsade hoten måste vi dock fortsätta våra säkerhetspolitiska ansträngningar. Dessa måste nu i högre grad utgå från en vidgad säkerhetssyn. Det är avgörande för Sveriges säkerhet att det breda internationella säkerhetssamarbetet fortsätter att utvecklas. Ett svenskt bidrag till detta samarbete har därför hög prioritet. Samtidigt måste vi kunna hantera de hot och risker som kan riktas mot landet även i dagens situation och ha förmåga att anpassa våra resurser till de förändringar som kan ske i omvärlden i framtiden. Det kräver en helhetssyn på hela skalan av civila och militära insatser från konfliktförebyggande via krishantering till försvar mot väpnat angrepp och en gemensam syn på våra insatser för säkerhet nationellt och internationellt.”

Ett nytt totalförsvarsbeslut för 2002-2004 kommer att fattas under hösten 2001 varvid en förnyad prövning av det säkerhetspolitiska läget kommer att ske.

Underrättelsekommittén

Regeringen beslutade i slutet av år 1996 om direktiv till en utredning om underrättelsetjänsten. Kommittén som antog namnet 1996 års underrättelsekommitté lämnade i mars 1999 betänkandet Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37).

Underrättelsekommittén konstaterade att även om risken för storkrig eller krig mellan stater framstår som avlägsen har inte konflikter försvunnit ens från vårt närområde. Nya säkerhetshot har uppstått, vilka måste beaktas. De ökade satsningarna på internationella fredsfrämjande insatser ställer också krav på underrättelseinformation.

Underrättelsemässigt sker enligt Underrättelsekommittén en tyngdpunktsförskjutning

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

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

Kommittén ansåg inte att det fanns anledning att vidta organisationsändringar av underrättelsetjänstens (Försvarets radioanstalt och Försvarmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst) grundorganisation och ställning.

En samordnande funktion har på Underrättelsekommitténs förslag inrättats i Regeringskansliet för kontinuerlig inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten genom etablerandet av en styrgrupp för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor.

Styrgruppen har en departementsöverskridande sammansättning av representanter på statssekreterarnivå samt cheferna för myndigheter inom underrättelseverksamheten, inklusive chefen för Försvarets radioanstalt. Styrgruppen stöds löpande av Regeringskansliets samordningssekreteriat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Förvarsdepartementet har samordningssekreteriatet till uppgift att löpande följa underrättelseverksamheten, att bedöma underrättelseunderlaget samt att bidra till en sammanvägd syn på hot mot landets yttre säkerhet och intressen. Sekretariatet skall verka för att ett regelbundet samråd äger rum mellan underrättelsetjänsterna och Regeringskansliet och att en adekvat delgivning av material sker. Sekretariatet medverkar till den kontinuerliga inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten och därtill knutna myndigheter.

Lag och förordning om försvarsunderrättelseverksamhet

Under våren 2000 fattade riksdagen beslut om lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet efter förslag av regeringen (prop. 1999/2000:25, bet. 1999/2000FöU3, rskr. 1999/2000:158).

Lagen innehåller bestämmelser om uppgifter och arbetsformer i försvarsunderrättelseverksamheten. Där anges att verksamheten skall bedrivas bl.a. för att kartlägga yttre militära hot mot landet samt att verksamheten inte får avse uppgifter som enligt lagar och andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. I lagen anges att verksamheten skall bedrivas av Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer. I lagen finns också bestämmelser om utlandssamarbete i underrättelsefrågor. Det anges vidare i lagen att det skall finnas en särskild nämnd under regeringen som skall ha insyn i underrättelseverksamheten.

Lagen trädde i kraft den 1 juli 2000.

Regeringen fattade under våren 2000 beslut om förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

I förordningen anges att försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas förutom av Försvarsmakten även av Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt (numera Totalförsvarets forskningsinstitut). I förordningen finns bestämmelser om underrättelsetjänstens skyldighet att informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och Försvarets underrättelsenämnd i olika avseenden.

Försvarets radioanstalt

Verksamheten vid Försvarets radioanstalt styrs av statsmakterna förutom i lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet också i förordningen (1994:714) med instruktion för Försvarets radioanstalt och i det årliga regleringsbrevet för myndigheten.

Försvarets radioanstalt är enligt sin förordning en central förvaltningsmyndighet med uppgift att bedriva signalspaning. Verksamheten bedrivs enligt den inriktning som regeringen, Försvarsmakten, polisen m.fl. ger. Försvarets radioanstalt skall särskilt

- följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet,
- fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten,
- utföra matematiska bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret.

Enligt det senaste regleringsbrevet skall Försvarets radioanstalt bidra till att ge förvarning om förhållandena i vår omvärld som kan påverka vårt land i politiskt, säkerhetspolitiskt eller militärt avseende. Försvarets radioanstalt skall även kontinuerligt bidra med underrättelser till stöd för svenskt utrikespolitiskt agerande. Försvarets radioanstalt skall vidare lämna stöd vid fredsfrämjande internationella operationer.

I regleringsbrevet anges i en särskild bilaga riktlinjer för försvarsunderrättelseverksamheten. Verksamheten skall bedrivas i enlighet med statsmakternas utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska intentioner. Verksamheten får styras endast

av våra egna behov och prioriteringar. Härvid skall dock även hänsyn tas till den ökade vikt som statsmakterna fäster vid det internationella säkerhetssamarbetet i form av stöd till och deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete samt fredsfrämjande och humanitära insatser. Hänsyn skall även tas till de särskilda krav på underrättelseverksamheten som detta ställer.

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

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

Försvarsunderrättelseverksamhetens utbyte av information med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna statsledningen och det svenska totalförsvaret samt att lämnade uppgifter inte är till skada för svenska intressen.

Enligt förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten skall Försvarsmakten leda den verksamhet som anges i 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarets radioanstalt har 1999 genomfört en genomgripande förändring av sin tidigare organisation. Genom omorganisationen samordnas militär och icke-militär signalspaning på ett effektivare sätt och möjliggörs en bättre beredskap för att följa upp nya hot och risker.

Uppdraget

Mot bakgrund av att någon genomgripande av regeringen initierad översyn inte har skett av Försvarets radioanstalt på länge samt de omfattande säkerhetspolitiska förändringarna

under senare år skall en särskild utredare nu granska verksamheten vid Försvarets radioanstalt.

En utgångspunkt för utredaren skall vara att Försvarets radioanstalt även i fortsättningen skall vara en självständig myndighet under regeringen med uppgift att genomföra såväl militär som civil signalspaning.

Utredaren skall granska i vilken mån verksamheten vid Försvarets radioanstalt följt den tyngdpunktsförskjutning som skett av underrättelseverksamheten mot nya säkerhetshot och mot ökade satsningar på det internationella säkerhetssamarbetet. I sammanhanget bör en värdering av signalspaningens betydelse inom olika områden (militärt, polisiärt etc.) värderas och en avvägning mellan områdena göras. Utredaren skall på grundval av bedömningen föreslå vilka uppgifter Försvarets radioanstalt bör ha i framtiden.

Utredaren skall vidare bedöma om Försvarets radioanstalts rapporter till Regeringskansliet och andra myndigheter uppfyller dessas kvalitativa behov.

Utredaren skall utreda möjligheten och lämpligheten att öka samordningen mellan Försvarets radioanstalt och myndigheter med underrättelseuppgifter inom olika områden när det gäller analysförmåga, utnyttjande av öppna källor etc.

Utredaren skall utvärdera Försvarets radioanstalts stöd till Försvarsmakten vid internationella fredsfrämjande operationer, utveckling av ledningsförband samt utveckling av varnar och motverkanssystem. Utredaren skall göra en bedömning av den framtida utvecklingen inom dessa områden.

Utredaren skall med utgångspunkt från sina överväganden utvärdera nuvarande organisation i stort vid Försvarets radioanstalt samt lämna förslag till eventuella förändringar av denna.

Den tekniska utvecklingen inom signalspaningsområdet går för närvarande väldigt snabbt. Försvarets radioanstalt har i budgetunderlaget för 2002 begärt tilläggsanslag för vissa investeringar inom teknikområdet. Utredaren skall noggrant analysera den tekniska utvecklingens påverkan på verksamheten vid Försvarets radioanstalt och bedöma det framtida behovet av investeringar samt på vilket sätt myndighetens verksamhet eventuellt kan förändras och rationaliseras för att åstadkomma ytterligare utrymme för nyinvesteringar. Lämplig-

heten och konsekvenserna av att övergå till ett annat finansieringssystem för investeringarna skall granskas. Utredaren skall överväga om andra metoder i vissa fall kan utnyttjas för att erhålla sådan information som avses inhämtas med tekniska system.

Försvarets radioanstalt är i dag i huvudsak anslagsfinansierad. Lämpligheten av att öka graden av avgiftsfinansiering skall utredas liksom formerna för avgiftsfinansieringen.

Utredaren skall som underlag för sitt arbete inhämta relevant information om signalspaningsorganisationer i omvärlden.

Utredaren skall också lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall under arbetets gång samråda med Försvarets underrättelsenämnd.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 oktober 2002.

(Försvarsdepartementet)

Missiv

Till statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 6 september 2001 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av verksamheten vid Försvarets radioanstalt.

Med stöd av bemyndigandet förordnades generalen Owe Wiktorin till utredare.

Till sakkunniga utsågs den 18 oktober 2001 kanslirådet Ulf Birath, dåvarande utrikesrådet och numera ambassadören Sven-Olof Petersson och expeditions- och rättschefen Ingvar Åkesson. Som experter förordnades samma dag rättssakkunnige Michaela Dråb, överdirektören Olof Egerstedt, dåvarande departementsrådet Staffan Sohlman, generallöjtnanten Håkan Syrén och rättschefen Christina Weihe. Den 1 november 2001 förordnades dåvarande byråchefen och numera polisöverintendenten Therese Mattsson till expert i utredningen. Den 10 oktober 2002 förordnades dåvarande departementssekreteraren och nuvarande kanslirådet Michael Koch till expert i utredningen. Sekreterare i utredningen har varit kammarrättslagmannen Harald Dryselius.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt, överlämnar härmed betänkandet (SOU 2003:30) Försvarets radioanstalt – en översyn.

Sakkunnige Ulf Birath och experterna Michael Koch och Staffan Sohlman har var för sig avgivit särskilt yttrande.

Stockholm i mars 2003

Owe Wiktorin

/Harald Dryselius