



Försvarsmaktens remissvar över En reformerad underrättelseverksamhet

Försvarsmakten har tagit del av betänkandet och lämnar här följande synpunkter.

Sammanfattning

Försvarsmakten anser, mot samma bakgrund och av samma skäl som regeringens direktiv framhåller, att underrättelseverksamheten fortsatt behöver utvecklas och stärkas.¹ Omvärldsutvecklingen gör dock omorganisationer i underrättelsesystemet särskilt känsliga.

Givet Försvarsmaktens uppdrag, kvarstår myndighetens underrättelsebehov. Den förmågebredd Försvarsmakten idag förfogar över bedöms fortsatt vara avgörande för att kunna omhänderta myndighetens egna såväl som andra aktörers underrättelsebehov under tidsmässigt snabba händelseförlopp. Förmåga som eventuellt överförs från Försvarsmakten bedöms därför i allt väsentligt att behöva återuppbyggas inom myndigheten. Därutöver anser Försvarsmakten att det finns risker med en uppdelning av underrättelseverksamheten som tar sin utgångspunkt i begreppen civil och militär. Omvärlds- och teknikutvecklingen har medfört att det vare sig nationellt eller internationellt är möjligt att tydligt dela upp hotbilden, uppdragsgivares behov eller underrättelseproduktion utifrån begreppen. Vidare är det av stor vikt att Försvarsmakten i likhet med idag fortsatt fullt ut omfattas av försvarsunderrättelselagstiftningen.

Försvarsmakten anser att den föreslagna tidplanen för inrättande av den föreslagna myndigheten är forcerad givet underrättelseverksamhetens komplexitet, förslagets omfattning och tillhörande risker. Försvarsmaktens uppfattning är, mot bakgrund av underrättelsesystemets betydelse för Sveriges säkerhet, att reformer av det nationella underrättelsesystemet bör genomföras så säkert som möjligt, snarare än så skyndsamt som möjligt.

Försvarsmakten anser att det finns risker kopplat till de förutsättningsskapande resurser som behöver finnas på plats innan en ny verksamhet kan påbörjas. Personalen, en strategisk resurs inom underrättelse- och säkerhetstjänsten, är en redan idag ansträngd resurs. En omfattande utökning av kompetenser både kostar och tar lång tid att bygga upp. Likaså bedömer Försvarsmakten att en etablering av exempelvis ytterligare infrastruktur, materiel och samverkan, riskerar bli kostnadsdrivande och kräva längre tid än vad utredningen förutsätter.

Fokus för ett säkert genomförande ligger i att säkerställa maximal funktionalitet över tid i de strategiskt viktigaste underrättelsefunktionerna i samtliga beredskapsnivåer.

¹ Översyn av underrättelseverksamheten, Dir. 2023:150.



Inom en rad områden lämnar utredningen förslag som Försvarsmakten ser positivt på, bland annat att utarbeta en nationell underrättelsestrategi, vidareutveckla myndighetssamverkan kring personalfrågor samt att utveckla en gemensam utbildningsplattform.

Försvarsmakten betonar vikten av att myndighetens expertis medges stödja genomförandet vid eventuellt beslut om implementering av utredningens förslag.

Inledning

Underrättelseverksamheten behöver ständigt utvecklas för att möta omvärldsutvecklingen, den försvars- och säkerhetspolitiska situationen, förändringar av hotbilden samt teknikutvecklingen. Syftet med utredningen är, enligt regeringens direktiv, att säkerställa ett tillgodoseende av de behov av underrättelser som regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har. Försvarsmakten anser, mot samma bakgrund och av samma skäl som regeringens direktiv framhåller, att underrättelseverksamheten fortsatt behöver utvecklas och stärkas.² Enligt Försvarsmaktens uppfattning kan flera av förslagen som utredningen lämnar däremot, i väsentliga delar, innebära risker som behöver beaktas. Omvärldsutvecklingen och den försvars- och säkerhetspolitiska situationen i Europa gör omorganisationer i underrättelsesystemet särskilt känsliga varför de behöver hanteras både omsorgsfullt och noggrant.

Försvarsmakten har under de senaste åren arbetat aktivt med att utveckla underrättelsetjänsten för att kunna svara upp mot dagens och morgondagens behov nationellt såväl som internationellt, något som kommer fortsätta. Effekt av Försvarsmaktens samlade förmågor nås genom ett gott underrättelseläge och snabba beslutsvägar för att förekomma och motverka motståndarens agerande i en komplex omvärld. Försvarsmaktens underrättelsebehov kvarstår och utgör ett centralt ingångsvärde för att proaktivt kunna justera beredskapen, agera aktivt som allierad i Nato och vid avgörande beslut inom ramen för tillväxten av det militära försvaret.

Försvarsmakten behöver fortsatt ha tillgång till snabba beslutsvägar och underrättelser, vilket exempelvis är nödvändigt för den operativa verksamheten, inklusive förmåga att leda i fred, kris och krig, som bedrivs multidomänt och ibland under extremt snabba tidsförhållanden. Vid beslut om implementering av utredningens förslag i de delar som avser övergång av förmågor till den föreslagna myndigheten, bedöms Försvarsmakten i allt väsentligt behöva återskapa motsvarande förmågor. Försvarsmakten betonar i detta behovet av att myndigheten, i linje med utredningens förslag, behåller samtliga mandat för att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.

² Översyn av underrättelseverksamheten, Dir. 2023:150.



När det gäller utveckling av underrättelsetjänsten vill Försvarmakten särskilt framhålla att avgörande förmågor som medverkar till att tillgodose myndighetens och övriga aktörers behov av underrättelser, behöver säkerställas över tid. Försvarmakten anser att den av utredningen föreslagna tidplanen för inrättande av den nya myndigheten är forcerad givet underrättelseverksamhetens komplexitet, förslagets omfattning och tillhörande risker. Försvarmaktens uppfattning är, mot bakgrund av underrättelsesystemets betydelse för Sveriges säkerhet, att utveckling av det nationella underrättelsesystemet bör genomföras så säkert som möjligt snarare än så skyndsamt som möjligt.

De fortsatta behov Försvarmakten har av egen rådighet över resurser och förmågor kopplat till underrättelsefunktionen, innebär att det inte är en utan snarare två organisationer som parallellt ska byggas upp om utredningens förslag realiseras. En ökad redundans kan i sig vara ändamålsenligt, men innebär samtidigt risk för att bli kostnadsdrivande.

Försvarmakten bedömer inte heller att den föreslagna myndigheten kan finansieras med medel avsedda för det militära försvaret. En civil utrikesunderrättelsetjänst bedöms inte med säkerhet överensstämma med Natos definition för vad som kan ingå inom ramen för 3,5 procent av BNP. Om regeringen bedömer att den kan definieras inom ramen för övriga försvarsutgifter riskeras istället en undanträngning av angelägna behov av investeringar inom totalförsvaret, behov som utöver att skydda civilbefolkningen syftar till att stödja det militära försvaret, Nato och allierade.

Vid beslut om implementering av utredningens förslag understryker Försvarmakten vikten av att expertis från Försvarmakten medges stödja genomförandet för att, så långt möjligt, minska nedgång i förmåga att hantera dagens hotbild.

I följande remissvar beskriver Försvarmakten de bedömda konsekvenserna för myndigheten och Natos underrättelsebehov i de fall regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag. Därutöver berörs konsekvenser för underrättelsesystemet inom områden som omfattas av sekretess, vilket Försvarmakten utvecklar i separat bilaga.

9 Förslag om förändrad organisation av underrättelseverksamheten

9.1 En ny civil utrikesunderrättelsetjänst

Inrättandet av den föreslagna myndigheten

Försvarmakten anser att fördelarna med en fortsatt samlad hantering av de nya och ökade krav som ställs på underrättelsetjänsten väger tungt. Liksom utredningen, bedömer Försvarmakten att inre och yttre hot är tätt sammanlänkande och uppstår i och påverkar olika domäner. Omvärlds- och



teknikutvecklingen suddar därtill ut traditionella distinktioner mellan taktiska, operativa och strategiska underrättelser. Detsamma gäller i ökande utsträckning vad utredningen benämner som civila och militära underrättelsebehov. Av detta följer att inhämtning, bearbetning och analys behöver bli alltmer integrerade, vilket i förlängningen ställer ökade krav på närhet mellan funktioner inom underrättelseprocessen. Multidomäna operationer och ett ökat tidstempo i processerna förstärker ytterligare detta krav på närhet.³

I enlighet med detta kan Försvarsmakten konstatera att reformarbeten inom EU innebär en ökad integration av det som utredningen benämner civilt och militärt, snarare än en ökad specialisering mot respektive område. Inom Nato är hantering av den breda hotbilden, med civila och militära hot samlat, det uttalade målet för utveckling inom alliansens underrättelse- och säkerhetsstrukturer.

Försvarsmakten verkar utifrån kravet att kunna lösa uppgifter i alla konfliktnivåer och anpassar organisationen därefter. Mot bakgrund av vikten av ett fungerande underrättelsesystem i alla beredskaps- och konfliktnivåer, är Försvarsmakten av uppfattningen att ett fördjupat förslag som omfattar samtliga beredskapsnivåer bör beredas och konsekvensbeskrivas inom ramen för ett eller flera politiska ställningstaganden ifråga om ett inrättande av den föreslagna myndigheten.

Utredningen föreslår att chefen för en ny civil utrikesunderrättelsetjänst benämns nationell underrättelsechef. Försvarsmakten anser en sådan benämning riskerar att bli missvisande, då benämningen endast avser en av flera myndighetschefer med ansvar för underrättelsetjänst.

Närmare inriktning av underrättelsebehoven och underrättelseverksamheten i den nya myndigheten

Den bredd av förmågor Försvarsmakten idag förfogar över inom underrättelseområdet är avgörande för att kunna omhänderta såväl myndighetens egna som andra aktörers underrättelsebehov, exempelvis under tidsmässigt snabba händelseförlopp. Försvarsmakten har behov av rådgivet över egna underrättelseresurser som kan bidra med underrättelser från politisk-strategisk nivå ner till taktisk nivå. Därtill är det av vikt att Försvarsmakten, genom egna resurser, har en aktuell och korrekt lägesbild av det militärstrategiska läget i Sveriges intresseområden.

Försvarsmakten konstaterar vidare att underrättelseområdet i hög grad präglas av förtroenden mellan parter i bi- respektive multilaterala samarbeten. Dessa förtroenden är viktiga värden som måste beaktas noga i samband med förändringar.

Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag i denna del och givet att rätt förutsättningar finns att tillgå, samt att förändringar sker säkert, kan den

³ <https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/>



totala ökning av resurser som krävs för att tillgodose två myndigheters uppgifter i förlängningen innebära en ökad redundans i underrättelsesystemet.

9.1.1 Ansvar för en samlad nationell underrättelsebedömning

I syfte att ständigt förbättra samlade underrättelsebedömningar sker ett utvecklingsarbete avseende samarbetsformat mellan underrättelsemyndigheterna. Samarbeten mellan myndigheter är fortsatt viktigt för att åstadkomma bra underlag och relevanta bedömningar och formaten kan därvid alltid utvecklas. Försvarsmakten konstaterar att ytterligare en eventuell aktör i form av den föreslagna myndigheten gör ett fortsatt sådant utvecklingsarbete än mer relevant men samtidigt mer komplext.

Oaktat var ansvaret för en samlad nationell underrättelsebedömning ligger är det av vikt, vilket utredningen påpekar, att myndigheternas möjligheter till självständiga bedömningar och till att förmedla avvikande åsikter inte påverkas negativt i arbetet med att ta fram en samlad nationell underrättelsebedömning.

9.1.2 En förstärkt samordning av utlandsnärvaron

Försvarsmakten anser att det är svårt att bedöma konsekvenser av utredningens förslag om att en ny myndighet ska få en samordnande roll för underrättelse- och säkerhetstjänsternas utlandsnärvaro utan ett förtydligande om vilket mandat som i så fall ska ingå i en sådan roll.

Det är av fortsatt vikt att Försvarsmakten har erforderlig frihet att styra myndighetens egen utlandsnärvaro i förhållande till behov inom underrättelsefunktionen. Detta inkluderar i allt väsentligt fortsatt rådighet över de befattningar och bemanningsansvar myndigheten förfogar över redan idag, till exempel försvarsattachéer och förbindelseofficerare.

9.1.3 Egen och nationell OSINT-förmåga vid den föreslagna myndigheten

Det kan i sammanhanget vara värt att skilja på så kallad Open Source Information (OSINF), information i form av kommersiellt tillgängliga data, och på Open Source Intelligence (OSINT). OSINT är bearbetad information baserad på OSINF och andra källor, och sammanställd utifrån ett visst underrättelsebehov.

Försvarsmakten stödjer en centralisering av tillhandahållandet av OSINF. Att sammanställa information och databaser som finns öppet och allmänt tillgänglig och tillgängliggöra detta för andra myndigheter, inkluderat Försvarsmakten, bidrar positivt till underrättelsesystemet som helhet.

Försvarsmakten bedömer däremot att OSINT behöver kvarstå inom myndigheten. Bedrivande av OSINT-verksamhet kan inte enbart ske vid den föreslagna myndigheten utan behöver i likhet med andra underrättelsekällor hanteras i hela systemet och i närhet till den verksamhet OSINT-förmågan ska stödja. Försvarsmakten förordar därför att dessa förmågor kvarstår i myndigheten.



9.1.4 Den digitala transformationen i underrättelsesystemet

Försvarsmakten konstaterar att digital transformation av underrättelsesystemet är viktig men komplex och behäftad med betydande risker och sårbarheter. Det finns ett antal myndigheter som behöver ha centrala roller i transformationen. Även om det kan gälla även för den föreslagna myndigheten skulle särskilda övergripande ansvar inom detta område både riskera en nedgång i tempot i det redan pågående digitaliseringsarbetet och innebära risker ifall det avviker från redan etablerade och svåröverförbara roller i systemet. Exempelvis kommer större delen av tekniska system, sensorer med mera inte att finnas inom den föreslagna myndighetens ansvar. Försvarsmakten föreslår istället att alternativet med samordning genom samverkan som utredningen också berör, bör vara utgångspunkt för den fortsatta digitala transformationen av underrättelsesystemet.

Vid beslut om implementering av den föreslagna myndigheten och om den tilldelas en central roll i digital transformering avseende underrättelsesystemet, är det av vikt att mandat och gränsdragningar noga bereds och preciseras i syfte att inte hindra Försvarsmaktens lösande av huvuduppgift i alla beredskapsnivåer och hela konfliktskalan. Här bör även de rättsliga förutsättningarna för ett sådant utpekat ansvar ytterligare utredas.

9.1.5 Stärkt forskning om underrättelse- och säkerhetstjänst

Försvarsmakten ser positivt på förslaget om att inrätta ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor samt förslaget om att stärka forskning, studieverksamhet och kompetensförsörjning inom underrättelseområdet.

Det bör, enligt Försvarsmakten, även övervägas om rådet kan breddas utöver de aktörer som utredningen nämner. En sådan breddning kan vara av vikt för att uppnå de nödvändiga reformer, inklusive teknisk modernisering, som utredningen pekar på. Försvarsmakten noterar också att detta myndighetsgemensamma råd till del redan är under konstituering genom den samverkansmekanism som har skapats på Förvarshögskolans initiativ.

Försvarsmakten noterar att det utredningen beskriver går utöver den idag finansierade ambitionen på området, då den primärt omhändertar Försvarsmaktens behov. Finansieringen behöver därför tillföras innan förslaget implementeras.

9.1.6 Gränssytor mot andra underrättelsemyndigheters verksamheter

Försvarsmakten anser att en förutsättning för att uppnå de effekter utredningen bedömer att en ökad specialisering kan ge, är att det finns ett tydligt och ändamålsenligt gränssnitt mellan den föreslagna myndigheten och Försvarsmakten. De gränssytor som skapas med utredningens förslag riskerar enligt Försvarsmaktens bedömning att istället få effekter som motverkar regeringens ambition.



Försvarsmakten anser att det riskerar bli otydligt vad behoven är om underrättelseverksamheten delas upp i begreppen civil och militär. Det är inte möjligt att tydligt dela upp vare sig hotbilden, de behov olika uppdragsgivare har, eller underrättelseproduktionen i det utredningen benämner som civilt respektive militärt relevanta områden. Inom exempelvis cyberförsvaret förutsätter förmågan att kunna bemöta, förhindra och avvärja statsunderstödda cyberoperationer en stark underrättelsetjänst i nära samverkan med cyberförsvaret. Cyberdomänen utgörs vidare av integrerade civila och militära system varför verksamheten inte enkelt låter sig delas upp i civila och militära delar. En uppdelning utifrån civilt och militärt riskerar istället att skapa gränsytor som försämrar förutsättningarna för att fokusera på och lösa uppgifter snarare än stödjer dem.

9.1.7 Stegvis uppbyggnad av den föreslagna myndigheten

Försvarsmakten konstaterar inledningsvis att det bör förtydligas ytterligare vad som ska vara på plats 1 januari 2027. Givet att utredningen skriver att den ”*nya utrikestjänstens uppgifter är sådana som i dag helt eller delvis utförs vid nuvarande Must*” tolkar dock Försvarsmakten det som att utredningen ser en verksamhetsövergång som ett inledande steg vid ett inrättande av den föreslagna myndigheten.

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetsläget sedan det kalla krigets dagar. Ryssland har i sitt krig mot Ukraina uppvisat en stor riskbenägenhet och en likgiltighet inför såväl egna som ukrainska förluster. Samtidigt som det pågår en kontinuerlig och målinriktad rysk militär förmågeuppbyggnad i Sveriges närområde har Sverige och våra allierade att dagligen bemöta rysk icke-linjär krigsföring. Bedömningen är att Sverige kommer att behöva leva med ett aggressivt Ryssland som granne under överskådlig tid. Relationen mellan stormakterna är samtidigt förenad med större osäkerheter än vid något annat tillfälle sedan kalla krigets slut. Detta förstärker utmaningarna för den europeiska säkerhetsordningen. Nya strategiska chocker kan inte uteslutas, vilket opportunistiska aktörer inklusive Ryssland kan utnyttja så väl militärt som icke-militärt. Sammantaget bedömer Försvarsmakten att säkerhetsläget är allvarligt och fortsatt så kommer vara.

Tidstempot vid ett eventuellt inrättande av en myndighet behöver även ta hänsyn till att exempelvis tekniska, infrastrukturella, legala och personella förutsättningsskapande åtgärder behöver finnas på plats innan verksamheten påbörjas, samt till att huvuddelen av förslagen behöver ytterligare fördjupas och beredas. Försvarsmakten bedömer att det är av vikt att vidare beakta inte minst de infrastrukturella konsekvenserna, något som i allt väsentligt inte berörs i utredningen. Den verksamhet som den föreslagna myndigheten avses bedriva, förutsätter dock infrastruktur med speciella krav, i synnerhet om den föreslagna myndigheten ska kunna verka över alla beredskapsnivåer och hela konfliktskalan.

Försvarsmakten delar mot denna bakgrund inte utredningens rekommendation att genomföra de föreslagna större organisatoriska förändringarna så snart som



möjligt. Målsättningen bör istället vara att ett eventuellt genomförande sker så säkert som möjligt.

Fokus för ett säkert genomförande ligger framförallt i att säkerställa full funktionalitet i de strategiskt viktigaste underrättelsefunktionerna under en eventuell implementeringsperiod. Centralt i ett säkert genomförande är även att i ett första steg ta fram en realiserbar plan för hur förutsättningsskapande åtgärder ska komma på plats.

Under tiden som dessa förutsättningsskapande åtgärder kommer på plats bör underrättelse- och säkerhetssystemet fortsätta driva sitt pågående förändringsarbete, inte minst vad gäller utvecklade metoder och processer, inklusive inom ramen för flera av de övriga systemstärkande förslag som utredningen för fram.

9.2 En renodlad militär underrättelse och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten

Försvarsmakten konstaterar att det är av yttersta vikt att myndigheten fullt ut behåller nuvarande mandat att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet samt att inrikta andra försvarsunderrättelsemyndigheter i enlighet med försvarsunderrättelselagstiftningen. Behovet av att bedriva Försvarsmaktens verksamhet med stöd av försvarsunderrättelselagstiftningen kvarstår oförändrat oaktat hur regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag.

Vidare vill Försvarsmakten betona att Must är en central del av Försvarsmakten med en lika central roll inom ramen för myndighetens strategiska beslutsfattande. Must skapar på så sätt operativ effekt för svensk säkerhet. Underrättelseproduktionen stödjer även operativ och taktisk nivå, vilket är en förutsättning för chefer att kunna verka enligt sina mandat.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten är en integrerad del av Försvarsmaktens verksamhet, såväl i stabsarbete och ledningsprocesser som i operativ planering. Genomfört underrättelsearbete kan utgöra stöd till såväl regeringskansliet som Försvarsmaktsinternt planeringsarbete.

Försvarsmakten anser vidare att utredningens förslag riskerar minska snarare än öka möjligheten till internationell samverkan och stärkt interoperabilitet med Nato och de allierade. Utredningens indelning i civila respektive militära underrättelser stämmer inte överens med Natos behov att hantera utpekade hot. Hot från stats- och icke statsaktörer, inklusive terrorism, utgår från metoder som suddar ut gränserna mellan militärt och civilt. Det finns snarare ett behov av, som utredningen till del pekar på, en samlad bild som spänner över flera nivåer och perspektiv som stödjer hela systemet vilket därigenom möjliggör multidomäna operationer. Det är också i stort vad Must idag bistår Försvarsmakten med. Must nuvarande funktionalitet motsvarar därmed redan idag de behov Försvarsmakten har i samverkan med Nato och de allierade.



10 Förslag som syftar till ett stärkt underrättelsesamhälle

10.2 En nationell underrättelsestrategi

Försvarsmakten är positiv till utredningens förslag om att utarbeta en nationell underrättelsestrategi. En sådan strategi bör, enligt Försvarsmaktens uppfattning, lämpligen utarbetas innan ett eventuellt inrättande av den föreslagna myndigheten. Strategin kan då ge regeringen stöd i att styra samtliga aktörer i systemet så att den samlade effekten inte suboptimeras utan maximeras.

Eftersom strategin avser sätta ramarna för samarbete och dialog inom underrättelseområdet mellan regeringen, regeringskansliet och berörda myndigheter, förutsätter Försvarsmakten att underrättelsestrategin utarbetas av regeringskansliet men att detta sker med stöd av och underlag från berörda myndigheter inklusive Försvarsmakten.

11 Personalen – en strategisk resurs

11.1.1 Utveckling av myndighetssamverkan kring personalfrågor

Försvarsmakten ser positivt på utredningens förslag att de svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna vidareutvecklar gemensamma arbetssätt och funktioner för att attrahera, rekrytera, behålla och utveckla efterfrågad kompetens. Det görs redan idag i stor utsträckning, men fortsatt utveckling är av vikt.

Personalen är en strategisk resurs inom underrättelse- och säkerhetstjänsten. Behovet av personal har ökat som en följd av den förändrade hotbilden, samtidigt som medlemskapet i Nato också innebär ett ökat personalförsörjningsansvar. Konkurrens om personal inom och mellan myndigheter är idag ett faktum, varför ett systemperspektiv blir extra viktigt för att möta dagens utmaningar i att attrahera, utbilda och behålla tillräckliga personalvolymen inom funktionen. Ett eventuellt inrättande av ytterligare en myndighet riskerar öka konkurrensen om personal, och därmed även behovet av en gemensam ansats.

11.1.2 Utveckla en gemensam utbildningsplattform

Försvarsmakten ställer sig bakom utredningens förslag om en gemensam utbildningsplattform för underrättelse- och säkerhetstjänst. Målbilden på sikt bör vara att utveckla en underrättelseakademi i nordisk samverkan. Vid ett utarbetande av en gemensam utbildningsplattform betonar Försvarsmakten vikten av att i första hand nyttja de resurser som redan finns att tillgå på svenska lärosäten, exempelvis avseende underrättelseanalys, snarare än att utveckla en plattform från grunden.

Den föreslagna akademien kommer att kunna komplettera Försvarsmaktens utbildningsbehov, på samma sätt som de verksamhetsnära utbildningar Försvarsmakten fortsatt har behov att utföra internt kan komplettera akademien.



Det är avgörande att den föreslagna underrättelseakademin, precis som Försvarsmaktens utbildningar, också följer de Nato-krav som finns inom området så att inte flera olika certifieringar och standarder återfinns inom ett och samma personalkollektiv.

11.3 Utveckla Tolkskolan till en nationell resurs

Försvarsmakten ser positivt på utredningens förslag att utveckla Tolkskolan vid Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum (FMUndSäkC) till nationell resurs. FMUndSäkC/Tolkskolan dimensioneras och inriktas idag utifrån Försvarsmaktens operativa behov, vilket innebär begränsade möjligheter att tillgodose behov från andra aktörer än inom myndigheten. Detta till följd av ett försämrat omvärldsläge som i förlängningen inneburit att Försvarsmaktens behov av individer med avancerad språkförmåga är betydligt högre än tidigare. De individer som genomgått dagens utbildningar ianspråkats i hög grad i operativa uppgifter. Försvarsmakten har, och behöver ha, en högt ställd kravbild på dessa individer vilket begränsar möjligheterna till att snabbt utbilda större volymer.

Om andra aktörer har en lägre kravbild än vad Försvarsmakten efterfrågar, både vad gäller individer och utbildningsinnehåll, ökar förutsättningarna för att tillgodose ett utökat behov. Oaktat detta bör ett utökat uppdrag för FMUndSäkC/Tolkskolan kontinuerligt avvägas mot påverkan på Försvarsmaktens handlingsfrihet i pågående operativa uppgifter.

Det bör finnas möjligheter att nyttja utökade samarbeten med allierade och partnerländer som vi redan har andra bi- eller multilaterala samarbeten med inom underrättelse- och säkerhetsfunktionerna. Detta givet de kostnader och den tid som är förknippade med att bygga upp djup kompetens inom nya språk. En ambitionsökning kan samtidigt innebära att andra nationer kan erbjudas utbildning inom området vilket öppnar för möjligheten att minska kostnaderna för en sådan satsning.

11.4. Utbildning till specialistofficer inom underrättelse och säkerhetstjänst

Försvarsmakten är positiv till utbildning av såväl yrkes- som reservofficerare med inriktning mot underrättelse- och säkerhetstjänst vid FHS.⁴ Detta kan med fördel ske i samverkan med den av utredningen föreslagna underrättelseakademin. Försvarsmakten ser dock att det är av vikt att myndigheten fortsatt har rådighet över såväl lämpliga format för utbildningar, som mot vilka nivåer utbildningar lämpligast bör ske.

⁴ Personalkategorin specialistofficer infördes 2008 och specialistofficersutbildningen inom underrättelse- och säkerhetstjänst har från början varit förlagd vid FMUndSäkC. Utbildningen är försvarsmaktsintern och mycket verksamhetsnära, varför den inte heller framgent bör akademiseras eller omhändertas av Försvarshögskolan (FHS).



12 Utvärdering av underrättelseverksamheten

Försvarsmakten är alltid öppen för förbättringar av det nationella underrättelsesystemet, och anser att återkommande utvärderingar av underrättelseverksamheten utgör en värdefull del av det.

Det finns dock, enligt Försvarsmakten, utmaningar med att finna en lämplig instans för att genomföra utvärderingar på systemnivå eftersom underrättelseverksamheten omfattar synnerligen säkerhetskänslig verksamhet, bland annat avseende information, förmågor, enskildas personliga integritet och metoder. En samlad bild av underrättelseverksamheten på systemnivå skulle dessutom innebära en ytterligare aggregering av uppgifter som är av synnerligen säkerhetskänslig karaktär. I sammanhanget bör påtalas att verksamhetens synnerligen känsliga karaktär låg till grund för en tidigare bedömning att sådan verksamhet helt skulle undantas från Myndigheten för totalförsvarsanalys uppdrag.⁵ De skäl som framförs i nämnda utredning är alltså relevanta enligt Försvarsmaktens bedömning.

Försvarsmakten föreslår istället att det fortsatt bör övervägas om Statens inspektion för underrättelseverksamhet (Siun) ska tilldelas denna uppgift genom ett utökat myndighetsuppdrag. Siun genomför idag gransknings- och insynsverksamhet av försvarsunderrättelseverksamheten och har en god vana att hantera de skyddsvärden som verksamheten omfattar. Deras nuvarande verksamhet innebär vidare inte en jävrisik på samma sätt som det eventuellt skulle kunna innebära för Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

14 Rättsliga konsekvenser av utredningens förslag

Försvarsmakten understryker inledningsvis att myndighetens behov av att bedriva verksamhet med stöd av försvarsunderrättelselagstiftningen kommer att vara oförändrat om förslaget att inrätta en ny myndighet genomförs. Samtliga hänvisningar till Försvarsmakten i relevant författning behöver kvarstå oförändrade. Detta gäller även om en ny myndighet skulle överta vissa uppgifter inom Försvarsmaktens verksamhetsområde.

Försvarsmakten delar bedömningen att flertalet rättsliga förutsättningar kopplat till utredningens förslag behöver utredas vidare. Försvarsmakten vill också understryka vikten av att relevanta rättsliga förutsättningar finns på plats innan den föreslagna myndigheten inrättas och påbörjar verksamhet. Här bör beaktas att genomförandet av nödvändiga utredningar kan komma att påverka den föreslagna tidplanen för inrättande av den föreslagna myndigheten. I tillägg till det urval av författningar som utredningen bedömer påverkas av förslaget, vill Försvarsmakten särskilt lyfta att även lag (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter bör ses över om utredningens förslag genomförs.

⁵ se SOU 2021:103 s 98 ff



Försvarsmakten anser, i likhet med utredningen, att det är av stor vikt att den föreslagna myndigheten ges en ändamålsenlig lagstiftning för personuppgiftsbehandling. Det är särskilt angeläget att lagstiftningen möjliggör att Försvarsmakten, och andra berörda aktörer, kan ges åtkomst till personuppgifter som inhämtats av den föreslagna myndigheten i den omfattning som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt.

15 Resurskonsekvenser av utredningens förslag

15.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Försvarsmakten anser att de resursförstärkningar som föranleds av förslagen bör finansieras utanför ramen för de förstärkningar som görs av totalförsvaret. Vidare anser inte myndigheten att medel kan frigöras ur nuvarande anslagsfinansiering av Must.

Utifrån det militära behovet av underrättelsetjänst kommer Försvarsmakten att inkludera eventuella behov av förstärkningar i myndighetens kommande förslag till regeringen. Möjligheten att finansiera en civil underrättelsemyndighet genom besparingar inom Försvarsmaktens underrättelseförmåga bedöms sammantaget vara mycket begränsad.

Vidare bedömer Försvarsmakten att utredningens förslag om en ny myndighet sannolikt inte omfattas av Natos definition av militära försvarsutgifter. Finansiering av den föreslagna myndigheten inom ramen för till Nato redovisad andel av BNP bedöms därför inte vara möjlig. Regeringen bör bedöma huruvida tillkommande utgifter för den föreslagna myndigheten kan definieras som övriga försvarsutgifter. Försvarsmakten vill dock i sammanhanget peka på de undanträngningseffekter som det riskerar att leda till. Angelägna behov av investeringar inom ramen för det civila försvaret, bland annat stöd till det militära försvaret, skydd av civilbefolkningen, samt stöd till Nato och allierade, riskerar då att bli svagt finansierade.

Avslutningsvis kan Försvarsmakten konstatera att det föreligger en risk för att kompetenser och förmågor dubbleras mellan den militära underrättelsetjänsten och den föreslagna civila underrättelsemyndigheten. En ny myndighet innebär även tillkommande behov av kostnader för bl.a. anläggningar och IT. Givet den föreslagna gränsdragningen mellan olika verksamheter kan behoven av samordning överstiga vad utredningen utgår ifrån.

15.3 Personella konsekvenser

Utredningen fokuserar på hur den föreslagna myndigheten ska personalförsörjas och inte på konsekvenser för systemet i övrigt. För Försvarsmakten är det avgörande att skapa förutsättningar för att hela underrättelsesystemet med dess förmågor kan försörjas. Försvarsmakten konstaterar att det förutom behov av nya förmågor i det befintliga systemet även omfattar att hantering av



personalförsörjningsmässiga utmaningar som i nuläget finns inom underrättelse- och säkerhetstjänstfunktionen.

Om förmågor skulle överföras i enlighet med utredningens förslag, behöver Försvarsmakten återskapa motsvarande förmågor. Personaltillgången utgör, som Försvarsmakten redan uttryckt, en utmaning. Detta gäller i synnerhet kopplat till specifika kompetensområden av stor vikt för att upprätthålla underrättelsesystemets funktionalitet.

Utredningen anger att den föreslagna myndigheten, för att kunna lösa sitt uppdrag, behöver tillföras kompetens inom upphandlingsfrågor, olika typer av IT-kompetenser inom bland annat visualisering och systemarkitektur, applikationsutveckling, molnteknik, AI och maskininlärning. Liknande behov finns för Försvarsmaktens fortsatta uppdrag varför sådan kompetens inte i någon omfattning kan överföras från Försvarsmakten utan betydande risker. Inom detta område behöver Försvarsmakten snarare utöka förmåga och kompetens. Detsamma gäller för den militära kompetens som den föreslagna myndigheten har behov av. Risken för ytterligare konkurrens om personalresurser, utöver den som redan finns idag, är därmed överhängande.

De personella konsekvenserna är än mer utmanande i ljuset av den forcerade tidsplan som utredningen föreslår. Utökad rekrytering och utbildningskapacitet kan förvisso på sikt tillgodose ett ökat personal- och kompetensbehov inom hela underrättelsesystemet. Samtidigt tar upprättandet av sådan kapacitet tid, och ledtiderna för att därefter tillhandahålla individer med rätt utbildning och erfarenhet är långa.

Underrättelsesystemets funktionalitet är avhängigt funktionaliteten i dess ingående komponenter. Personal är i det avseendet en strategisk resurs.

Avslutande synpunkter

Det svenska underrättelse- och säkerhetssamhället ska bidra till svensk säkerhet på alla nivåer. Systemet ska vara rustat för att fungera i krig och för att möta verksamhetsförutsättningar i likhet med och bortom de utmaningar som Ukraina ställs inför i dag. Denna målbild präglar idag förändringsarbetet inom det samlade svenska underrättelsesamhället. Utredningens förslag adresserar endast delar av denna målbild.

Försvarsmakten kan konstatera att utredningen inte har haft i uppgift att analysera ifall och hur, de utmaningar som identifieras skulle kunna hanteras och följas upp inom ramen för befintliga strukturer. Det är dock värt att notera att det redan har vidtagits och pågår effekthöjande åtgärder för att förbättra hela underrättelsehanteringen både inom Försvarsmakten och inom underrättelsesamhället som helhet. Det är Försvarsmaktens uppfattning att det inom ramen för det pågående förändringsarbetet skulle kunna vidtas ytterligare åtgärder med lägre risk och kostnad än vad som föreslås i utredningen.



Reformer som inriktar sig mot hela systemets funktionalitet bör, enligt Försvarsmakten, också utgå ifrån hela systemperspektivet. Utredningen har valt att avgränsa bort centrala delar av systemet, exempelvis genom att hänskjuta frågor kopplade till bland annat säkerhetstjänst och säkerhetsunderrättelsetjänst till fortsatt utredning av Säkerhetspolisens arbete och därtill kopplad militär säkerhetstjänst. Utredningen har även valt att endast översiktligt granska andra underrättelsemyndigheter. Dessa avgränsningar gör att utredningens uttalade ambition om en systemöversyn inte nås.

Försvarsmakten anser att det är av vikt att utgå ifrån hela systemperspektivet för att skapa rätt förutsättningar för att hantera rådande hotbild och för att fullt ut kunna tillämpa ett multidomänt operationsperspektiv, där civila myndigheter och Försvarsmakten kan agera med en gemensam situationsförståelse. Härvid saknas även resonemang kring hur förbättrad effekt skulle kunna åstadkommas med övriga försvarsmyndigheter och den civila säkerhetstjänsten.