

Er referens

Fö2025/01020

Vår handläggare

Carl Henrik Lindgren

Remissvar gällande betänkandet En reformerad underrättelseverksamhet (SOU 2025:78)

Sammanfattning av FOI:s synpunkter

- FOI instämmer med utredningens förslag att den svenska underrättelseverksamheten behöver reformeras för att möta den bredare behovsbilden och för att kunna dra nytta av de nya förutsättningar för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning som skapats av tekniska landvinningar.
- FOI bedömer att styrning och koordinering av aktiviteter som utvecklar datadrivna processer inom och mellan berörda myndigheter är centralt för skapa efterfrågad effekt i den digitala transformation som utredningen eftersträvar.
- FOI instämmer med utredningen att behovet av att stärka underrättelsesystemets förmåga att genomföra politiskstrategiska bedömningar särskilt avseende olika aktörers intentioner har ökat och behöver fyllas.
- FOI bedömer att etablerandet av ett Rysslandshus, i enlighet med utredningens förslag, är ett exempel på en förstärkning av den nationella förmågan med förbehållet att formerna för ett sådant bör utredas vidare.
- FOI instämmer med utredningens identifikation av behovet att ytterligare förstärka en mer sammanhållen och strategisk teknisk underrättelsetjänst.
- FOI förordar att den del av FOI:s försvarsunderrättelseverksamhet som omfattar den militära förmågeanalysen fortsatt närmare ska inriktas av Försvarsmakten och den militära underrättelsetjänsten.
- FOI förordar att myndigheten får möjlighet att kunna inrikta övriga nuvarande försvarsunderrättelsemyndigheter.
- FOI uppfattar att finansieringsformerna för FOI:s försvarsunderrättelseverksamhet kan behöva överses i ljuset av en ökad ambition.

- FOI bedömer att införandeprocessen av den nya myndigheten kommer att medföra en period av utmaningar för systemet som i ljuset av omvärldsläget innebär ett ökat risktagande.
- FOI:s roll för att bygga forskningsbaserad kunskap för underrättelsesystemet behöver förtydligas och förstärkas ytterligare.
- FOI understryker ett behov av dataförsörjning av oss i rymddomänen inom ramen för eventuellt etablerande av en ny myndighet.
- FOI avråder från att ge FOI i uppdrag att ansvara för utvärdering av det samlade svenska underrättelsesystemet som vi är en del av.
- FOI hemställer om representation i den eventuellt framtida organisationskommitté som ska bilda den nya myndigheten i syfte att kunna ge rätt ingångsvärden avseende försvarsforskningens möjligheter och förutsättningar.

Utvecklade synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på betänkandet. FOI:s synpunkter följer betänkandets disposition.

Kap 5.3.2 – Nya utmaningar genererar förändrade underrättelsebehov i totalförsvaret

FOI delar utredningens bild av rymddomänens betydelse och vill understryka att vi idag har forsknings- och teknikutvecklingsuppdrag kopplat till både inhämtning mot rymd och från rymd. Myndigheten bedriver också omvärldsanalys och metodutveckling för att följa rymddomänens utveckling och dess aktörer. Vi förordar att vår kompetens och långa erfarenhet inom rymdområdet tillvaratas och betonar vikten av samordning mellan FOI och den föreslagna nya civila utrikesunderrättelsetjänsten samt att våra behov av dataförsörjning tillgodoses.

Kap 7.6 – Försvarets materielverk (FMV)

FOI instämmer med utredningens påpekande av behovet att ytterligare förstärka en mer sammanhållen och strategisk nationell förmåga inom teknisk underrättelsetjänst.

Kap 7.7 – Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI delar utredningens bild att vi besitter spetskompetens inom flera forskningsområden som används inom försvarsunderrättelseverksamheten, inklusive teknisk underrättelsetjänst.

FOI:s roll för att bygga forskningsbaserad kunskap för underrättelsesystemet behöver emellertid både förtydligas och förstärkas ytterligare för att myndigheten ska kunna fylla den roll som betänkandet ser framför sig (se vidare synpunkter under *Kap 10.5 – Stärkt forskning och studieverksamhet om underrättelse- och säkerhetstjänst*).

Kap 8.1 – Behov av en reformerad underrättelseverksamhet

FOI instämmer med utredningens förslag att den svenska underrättelseverksamheten behöver reformeras för att möta den bredare behovsbilden och för att kunna dra nytta av de nya förutsättningar för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning som skapats av tekniska landvinningar.

FOI instämmer också med utredningens uppfattning att behovet av att stärka underrättelsesystemets förmåga att genomföra politiskstrategiska bedömningar, särskilt avseende olika aktörers intentioner, har ökat och behöver fyllas.

Kap 9.1 – En ny civil utrikesunderrättelsetjänst

FOI delar utredningens uppfattning att vi bör få inrikta den föreslagna nya civila utrikes underrättelsemyndigheten. Myndighetens principiella ståndpunkt är att samtliga myndigheter i underrättelsesamhället (nuvarande försvarsunderrättelsemyndigheter) bör få inrikta varandra för att på så sätt skapa bästa möjliga förutsättningar för en effektiv underrättelseproduktion. Det förändrade omvärldsläget i kombination med den tekniska utvecklingen ställer allt högre krav på ett integrerat arbetssätt – något som bör understödjas av inriktningsprocessen. Därmed anser vi även att den nya myndigheten ska få inrikta FOI som underrättelsemyndighet. I sammanhanget ska också framhållas att vi är en försvarsmyndighet och del av det militära försvaret. Verksamheten hos oss är central för svensk försvarsförmåga, på kort såväl som lång sikt, och myndigheten har i och med det legitima direkta behov av underrättelser i den egna verksamheten som underrättelsekonsument. Behov som behöver fyllas utan den fördröjning och risk för missförstånd som kan uppstå genom indirekt inriktning via en annan myndighet.

FOI uppfattar att en ambitionsökning för vårt vidkommande behöver åtföljas av en utvärdering av vilken finansieringsform som är mest ändamålsenlig för vår försvarsunderrättelseverksamhet. Inom ramen för en sådan utvärdering kan någon form av grundfinansiering av försvarsunderrättelseverksamheten med fördel behandlas.

Kap 9.1.1 – Ansvar för en samlad nationell underrättelsebedömning

FOI instämmer med utredningens uppfattning att behovet av en samlad nationell underrättelsebedömning har ökat och att formerna för att stärka en sådan bedömning behöver analyseras vidare. Samtidigt vill vi betona FOI:s dubbla roller som forskningsinstitut och försvarsunderrättelsemyndighet och att vi även fortsättningsvis

också behöver kunna fungera som komplement till underrättelsetjänsterna och producera öppet tillgängliga analysprodukter med hög vetenskaplig kvalitet, där regelbunden kontakt med bland annat akademien bidrar till den samlade förståelsen. Detsamma gäller när FOI:s forskare nyttjas som experter i media.

Utredningen identifierar också en möjlighet att etablera ett så kallat Rysslandshus. FOI anser att formerna för detta bör utredas vidare, bland annat avseende huruvida det samlade säkerhetspolitiska analysarbetet avseende Ryssland ska genomföras på avdömningsbasis eller inom en permanent struktur.

Kap 9.1.4 – Den digitala transformationen i underrättelsesystemet

FOI bedömer att styrning och koordinering av aktiviteter som utvecklar datadrivna processer inom och mellan berörda myndigheter är centralt för att skapa efterfrågad effekt i den digitala transformation som utredningen eftersträvar. Det gäller särskilt gemensamma arkitekturprinciper för delning och samarbete kring data och mjukvara som medger direkt samarbete och ett konsekvent förhållningssätt till informationssäkerhet.

Kap 9.1.5 – Stärkt forskning om underrättelse- och säkerhetstjänst

FOI delar utredningens uppfattning att forskning, studieverksamhet och kompetensförsörjning inom underrättelseområdet behöver stärkas. FOI noterar att förslaget om ett myndighetsgemensamt Råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor återfinns såväl i detta kapitel som i kapitel 10.5. FOI kommenterar förslaget i avsnitt kap. 10.5

Mot bakgrund av ovan anser myndigheten också att FOI bör vara representerade i den eventuellt framtida organisationskommitté som ska bilda den nya myndigheten i syfte att kunna ge rätt ingångsvärden avseende försvarsforskningens möjligheter och förutsättningar.

Kap 9.1.7 – Stegvis uppbyggnad av den nya myndigheten

I betänkandet beskrivs en målbild där den nya civila myndigheten ska kunna inrättas till den 1 januari 2027. FOI bedömer detta som ett ambitiöst och utmanande mål. Vi delar därför utredningens syn att detta måste ske stegvis och inledningsvis fokuseras till kärnan i den föreslagna nya civila utrikesunderrättelsetjänstens uppdrag.

Upprättandet av den föreslagna nya civila utrikesunderrättelsetjänsten sker i en orolig tid med stor säkerhetspolitisk oförutsägbarhet och risk. Det är därför viktigt att se att omstruktureringen av underrättelsesamhället inte är riskfritt. FOI anser att a) ett stegvist genomförande; b) tydliga prioriteringar samt c) omfattande samråd med nuvarande försvarsunderrättelsemyndigheter är några nycklar i att minska riskerna.

Kap 9.2 – En renodlad militär underrättelsetjänst

FOI instämmer i utredningens uppfattning att den snabba teknikutvecklingen medför att förutsättningarna att genomföra militära operationer förändras på korta tidsskalor. Myndigheten förordar därför att den del av FOI:s försvarsunderrättelseverksamhet som omfattar den militära förmågeanalysen närmare ska inriktas av Försvarsmakten och den militära underrättelsetjänsten.

Kap 10.3 – Stärkt samverkan med näringslivet

FOI instämmer i att en stärkt samverkan med näringslivet är önskvärt. FOI instämmer också i behovet av en översyn av formerna för stärkt informationsutbyte. FOI håller även med utredningen att det i dagsläget finns oklarheter kring vem som får samarbeta kring vad och på vilket sätt. En översyn avseende detta välkomnas.

Kap 10.5 – Stärkt forskning och studieverksamhet om underrättelse- och säkerhetstjänst

FOI noterar utredningens förslag om att ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor bör etableras där den nya utrikes underrättelsetjänsten föreslås vara sammankallande och där Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, FRA, FOI och Försvarshögskolan föreslås ingå. FOI noterar vidare förslaget om att ett nationellt forskningsprogram i underrättelsefrågor bör inrättas vid Försvarshögskolan och tillföras resurser

FOI välkomnar utredningens slutsatser om behovet av stärkt forskning men vill betona att forskning *om* underrättelse- och säkerhetstjänst skiljer sig från forskning *till stöd för* underrättelseverksamhetens räkning, en skillnad som inte tydligt görs i betänkandet. FOI menar vidare att den senare typen av forskning, till stöd för underrättelseverksamheten, främst bör bedrivas av aktörer som verkar inom systemet, i första hand FOI och FHS.

FOI noterar förslaget om ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor för att skapa en bättre och gemensam överblick över befintlig forskning. FOI anser att frågan om forskningssamordning och forskningsfinansiering är central för den reformerade underrättelseverksamheten. FOI anser vidare att former för omhändertagande och nyttiggörande av forskningsresultat bör utvecklas. FOI ställer sig emellertid frågande till hur det föreslagna rådets uppgift att finansiera forskning förhåller sig till den föreslagna representationen i rådet. Vidare ställer sig FOI frågande till hur det föreslagna rådet förhåller sig till förslaget om etablering av ett nationellt forskningsprogram vid FHS, liksom till annan forskningsfinansiering och inriktning för underrättelsesystemets behov, exempelvis den forskningsfinansiering, inriktning och uppdrag som FOI arbetar med. FOI noterar i sammanhanget att forskning till stöd för underrättelseverksamheten i många fall är integritetskänslig och därför bör bedrivas i särskilda miljöer.

FOI är idag den ledande kunskapsleverantören inom underrättelseområdet, både genom uppdrag direkt från underrättelsetjänsterna och genom den bredare forskningen som bedrivs inom ramen för Totalförsvaret. FOI delar även bedömningen i betänkandet att efterfrågan på myndighetens forskning och analyskompetens ökar, men menar att betänkandet saknar konkreta förslag och beskrivningar på hur FOI:s forskning ska finansieras och inriktas inom ramen för ett reformerat underrättelsesystem. FOI:s roll för att bygga forskningsbaserad kunskap för alla aktörer behöver därför förtydligas ytterligare. Risken är annars överhängande att FOI:s värdefulla och unika kunskap inte kommer till nytta inom hela det reformerade underrättelsesystemet.

Kap 11.1.1 – Utveckling av myndighetssamverkan kring personalfrågor

FOI instämmer i utredningens förslag att utveckla gemensamma arbetssätt och funktioner för att attrahera, rekrytera, behålla och utveckla efterfrågad kompetens, vilket inkluderar växeltjänstgöring och rotation mellan underrättelsemyndigheterna och Regeringskansliet. FOI uppfattar att vår roll i ovan utveckling också bör beaktas.

Motivet för ett sådant beaktande är dels att konkurrensen om kvalificerad kompetens i högsta grad berör FOI och att det redan i dag finns en omfattande personalrörlighet mellan FOI och övriga underrättelsemyndigheter. I utformandet av personalrörlighet mellan myndigheterna måste hänsyn tas till FOI:s finansieringsmodell.

Utredningen lyfter också behovet av ett mer utåtriktat förhållningssätt mot arbetsmarknaden och akademien för att klara kompetensförsörjningen. FOI:s medarbetare har erfarenhet från både öppna akademiska miljöer och underrättelsetjänsten. FOI fungerar redan idag som en länk mellan dessa och har goda förutsättningar att stärka samarbetet med akademien, samtidigt som vi anpassar forskningsresultat för underrättelseverksamheten. Detta bidrar till att göra underrättelsesektorn mer attraktiv för tekniska och analytiska experter.

Kap 11.1.2 – Utveckla en gemensam utbildningsplattform

FOI vill betona att det är skillnad på utbildning och forskning, och att detta inte alltid går hand i hand. Specifikt gäller detta för FoT-projekten som till största delen bedrivs *till stöd för* underrättelsetjänstens räkning snarare än att de handlar *om* underrättelsetjänstens bedrivande (se motsvarande synpunkt ovan under *Kap 10.5 – Stärkt forskning och studieverksamhet om underrättelse- och säkerhetstjänst*). FOI vill därför påpeka att sammankopplingen som görs mellan FoT-projekt och utvecklandet av en utbildningsplattform till största delen inte stämmer såsom det presenteras på s. 208–209 i betänkandet.

Kap 12 – Utvärdering av underrättelseverksamheten

FOI instämmer med utredningens förslag att den samlade underrättelseverksamheten bör utvärderas på systemnivå, och delar bedömningen i betänkandet om vilka krav som bör ställas på en sådan utvärderingsfunktion.

FOI avråder däremot från att ge myndigheten i uppdrag att ansvara för utvärdering av det samlade svenska underrättelsesystemet. Skälet är detsamma som framförs i betänkandet, nämligen att vi som försvarsunderrättelsemyndighet inte kan uppfattas som oberoende. Detta förstärks ytterligare av utredningens konstaterande att det finns utrymme att stärka både den del av FOI som redan hanterar underrättelseuppgifter och FOI:s roll som komplement till underrättelsetjänsterna.

Kap 14.5 – Ökad digital förmåga och förbättrade förutsättningar för att dela data

FOI instämmer i utredningens bedömning att de rättsliga förutsättningarna för att kunna dela data mellan myndigheter och säkerställa gemensamma arbetsytor behöver utredas vidare, och välkomnar en sådan utredning. FOI instämmer också i utredningens bedömning att myndigheternas olika dataskyddsregleringar kan behövas ses över samlat och välkomnar en sådan översyn. FOI har sedan tidigare identifierat att problem kan uppstå i vissa sammanhang på grund av skilda förutsättningar i lagregleringen mellan myndigheterna. Vi anser därför att det kan finnas anledning överväga en särskild lösning även för FOI:s verksamhet.

Kap 14.6 – Förbättrade förutsättningar att dela underrättelser till myndigheter och andra aktörer inom det svenska underrättelsesamhället

FOI instämmer helt i att förutsättningarna för att delge och ta emot information mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna och andra myndigheter och aktörer inom totalförsvaret behöver utredas vidare om detta ska fungera effektivt.

Detta remissvar har beslutats av överdirektör Lena Nyberg efter föredragning av Carl Henrik Lindgren, GD ledningsstöd. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Eva Liljefors och ekonomichef Anders Strömgren deltagit.

.....
Lena Nyberg

.....
Carl Henrik Lindgren

Sändlista:

Försvarsdepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se

fo.fc.efu@regeringskansliet.se

För kännedom

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Senior rådgivare

Chefsjurist

Säkerhetsskyddschef

Beredskapsdirektör

Internationell direktör

Forskningsdirektör

Ekonomichef

AC (FT, TK, VSS, CL, FA, CBRN)