



## REMISSYTTRANDE

2020-10-29

FRA beteckning  
Dnr 3.2:3825/20:2

Justitiedepartementet

Er handläggare  
Christina JerreströmErt datum  
2020-06-26Er beteckning  
Ju2020/02293/SSKFRA handläggare  
Charlotte Welwert

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

## Remiss av betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29)

Försvarets radioanstalt (FRA) förstår behovet av inrättandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar. FRA avstyrker förslaget såvitt gäller inriktningsrätt och lämnar i övrigt de synpunkter som framgår nedan.

FRA:s yttrande inleds med en sammanfattning av FRA:s synpunkter i huvudsak. Sedan följer en kort information om FRA:s uppdrag. Därefter följer synpunkter på förslagen i betänkandet. Synpunkterna följer betänkandets disposition.

### Sammanfattning av FRA:s synpunkter

FRA ifrågasätter, med hänsyn till myndigheternas självständighet, att den nya myndigheten ska kunna samordna andra aktörer. FRA föreslår att myndigheten istället ska verka för samordning. (9.2.1)

FRA anser att den nya myndighetens uppgifter ytterligare behöver klargöras i den fortsatta hanteringen av betänkandet. (9.2.2)

2020-10-29

3.2:3825/20:2

FRA avstyrker förslaget att den nya myndigheten ska få inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. (9.4.3)

FRA instämmer i utredningens bedömning att rapporteringsskyldigheten av incidenter till den nya myndigheten inte ska omfatta sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). (9.4.5)

FRA ser positivt på en regelbunden samverkan med den nya myndigheten. FRA anser dock att samverkan på myndighetsnivå inte ska regleras i förordning med instruktion för den nya myndigheten. (10.2)

FRA instämmer i utredningens bedömning att den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet. (13.2)

FRA bedömer att förslaget om en ny myndighet för psykologiskt försvar kommer medföra ekonomiska konsekvenser för FRA för det fall att den nya myndigheten ska kunna inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten. (15.5)

### **Allmänt om FRA**

FRA är en myndighet inom svensk underrättelsetjänst som bedriver signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) i syfte att bl.a. kartlägga

- yttre militära hot mot landet,
- hot mot svensk personal under internationella insatser,
- strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,
- allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
- främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, och
- främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.<sup>1</sup>

Försvarsunderrättelseverksamheten får endast avse utländska förhållanden.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 1 § 2 st LSF

<sup>2</sup> 1 § lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (FUL)

2020-10-29

3.2:3825/20:2

Verksamheten ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelser ska delges berörda myndigheter.<sup>3</sup>

All FRA:s inhämtning genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet sker endast på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen samt Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten (NOA) och kräver tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen.<sup>4</sup>

FRA ska därutöver ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. FRA får inom detta område efter begäran stödja sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. FRA ska bl.a. särskilt kunna

- stödja insatser vid nationella kriser med IT-inslag,
- medverka till identifiering av inblandade aktörer vid IT-relaterade hot mot samhällsviktiga system,
- genomföra IT-säkerhetsanalyser, och
- ge annat tekniskt stöd.<sup>5</sup>

FRA arbetar i dessa fall på ett tydligt uppdrag från de uppdragsgivare som anges i det föregående. Detta innebär att FRA är uppdragstagare och personuppgiftsbiträde i förhållande till uppdragsgivaren.

Uppgifter rörande FRA:s verksamhet omfattas till stora delar av försvarssekretess.<sup>6</sup> Sådana uppgifter kan vara av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet (kvalificerat hemliga). För uppgifter i allmän handling rörande underrättelseverksamhet gäller sekretess i 95 år.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> 2 § FUL

<sup>4</sup> 4 och 4 a §§ LSF

<sup>5</sup> 4 § i förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt

<sup>6</sup> 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL

<sup>7</sup> 4 § 2 p. offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

## **9.2 Stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret (s. 145 ff)**

### **9.2.1 Skälen för utredningens förslag**

Den nya myndigheten föreslås bl.a. att i fred, vid höjd beredskap och i krig samordna samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret. Enligt betänkandet bör ordet samordna förstås som att det handlar om att säkerställa att inte väsentliga aspekter av arbetet faller mellan stolarna, att det inte sker dubbelarbete, att de myndigheter som berörs av en händelse har kännedom om varandras uppgifter och tolkning av läget och att det vid behov kan ske ett koordinerat agerande från svenska myndigheters sida. I det samordnande uppdraget kan, enligt betänkandet, också ligga att på regeringens uppdrag, formulera riktlinjer för planering och utveckling av det psykologiska försvaret och de berörda myndigheternas bidrag till området, att initiera och leda samverkan och uppföljning inom området psykologiskt försvar.

Enligt betänkandet ska det samordnande uppdraget inte innebära att den nya myndigheten ska ta över beslutanderätten i frågor som det tillkommer andra myndigheter att besluta om. Begreppet samordna ska enligt betänkandet inte heller tolkas så att det på något sätt avser att ge den nya myndigheten mandat att besluta i andra myndigheters interna angelägenheter såsom fördelning av resurser, tolkning av uppdrag etc.

FRA ifrågasätter att den nya myndigheten ska kunna samordna FRA och dess försvarsunderrättelseverksamhet med andra aktörer och deras verksamhet, särskilt med tanke på de begränsningar som följer av LSF och FRA-PUL<sup>8</sup>. Förvaltningsmyndigheter är i grunden självständiga i förhållande till varandra. FRA föreslår därför att den nya myndigheten, istället för att ha ett samordnande uppdrag, ska verka för samordning av andra aktörer.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

<sup>9</sup> Jfr 1 § andra stycket 3 i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ("verka för samordning") och 7 § andra stycket samma förordning ("stödja berörda myndigheters samordning"). Jfr även Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, avsnitt 1 Mål och rapporteringskrav punkt 2 ("stöd till samverkan").

### **9.2.2 Identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan (s. 147 f)**

Påverkanskampanjer kan ta sig olika uttryck beroende på vilka verktyg en antagonistisk aktör väljer att använda sig av. Påverkanskampanjer genomförs i en komplex kontext. En myndighet som har att identifiera och analysera företeelsen behöver därför ges tillgång till underrättelser vad avser exempelvis militära och politiska företeelser, liksom agerande på cyberarenan. Det är således svårt att lyfta ut otillbörlig informationspåverkan som en specifik typ av företeelse, utan att ha tillgång till en så korrekt och heltäckande strategisk bild som möjligt av en antagonistisk aktörs intention, förmåga och verksamhet. Detta ställer krav på mottagande myndighet vad gäller analysförmåga och resurser.

Den nya myndighetens uppgifter ska enligt förslaget bl.a. bestå av att identifiera och analysera otillbörlig informationspåverkan. FRA ifrågasätter om inte dessa uppgifter redan idag till viss del utförs av den militära underrättelse- och säkertjänsten (Must) inom Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Det är resursineffektivt om flera myndigheter utför likartade uppgifter och det kan också generera en otydlighet i ansvarsfördelningen. FRA anser därför att den nya myndighetens uppgifter ytterligare behöver klarläggas i den fortsatta hanteringen av betänkandet.

Den nya myndigheten kommer kunna delges underrättelserapporter från FRA och övriga berörda försvarsunderrättelsemyndigheter på motsvarande sätt som idag görs till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (se vidare nedan under 15.5).

#### **9.2.12 Information och underlag till regeringen (s. 154)**

Den nya myndigheten ska enligt förslaget bistå regeringen med underlag för utvecklingen av det psykologiska försvarets förmåga såväl i fred som i krig. Uppgifter om otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom ska enligt förslaget utan dröjsmål rapporteras av den nya myndigheten till Regeringskansliet på det sätt som regeringen närmare bestämmer.

FRA delger idag regeringen underrättelserapporter på det sätt som just beskrivits. Det finns risk för s.k. rundgång, dvs. att underrättelseinformation som kommer från en källa förstärks om samma information rapporteras av flera aktörer. Det finns även en risk för

det omvända, det vill säga att myndigheterna gör olika tolkningar utifrån i stort sett samma underlag. Man bör vara uppmärksam på detta förhållande i den fortsatta beredningen av förslagen.

### **9.4.3 Inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet (s. 161)**

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är en mycket känslig verksamhet som omfattas av stark sekretess. Många uppgifter är kvalificerat hemliga. Det bör därför noga övervägas om ett reellt behov föreligger av signalunderrättelser eller om behovet kan tillgodoses på annat sätt.

FRA anser att förslaget att den nya myndigheten ska få inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är beroende av de uppgifter som den nya myndigheten ska ha (se ovan under 9.2.2). FRA menar att den nya myndigheten, med hänsyn till Försvarsmakten/Musts och Säkerhetspolisens uppgifter, ska identifiera och analysera information på en strategisk nivå. Av detta följer att den nya myndigheten inte torde ha behov av att kunna inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Den nya myndigheten kan trots detta delges underrättelserapporter av FRA på samma sätt som MSB idag delges underrättelserapporter inom samma område. Vidare delger FRA idag underrättelser till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten/Must. Dessa myndigheter kan i sin tur leverera sammanställda underrättelserapporter till den nya myndigheten. Det saknas således skäl för att den nya myndigheten ska få inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. FRA avstyrker detta förslag.

Frågan om inriktningsrätt av FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet behandlas även i prop. 2020/21:30. Regeringen har där aviserat att den övergripande frågan om vilka myndigheter som ska ha inriktningsrätt kommer att bli föremål för en översyn<sup>10</sup>. Frågan om den nya myndighetens inriktningsrätt bör hanteras i det sammanhanget.

### **9.4.5 Skyldighet att rapportera incidenter som avser informationspåverkan (s. 164)**

FRA instämmer i utredningens bedömning att rapporteringsskyldigheten av incidenter till den nya myndigheten inte ska omfatta sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

---

<sup>10</sup> Se Totalförsvaret 2021–2025, prop. 2020/21:30, s. 155.

## **10.2 Nationellt centrum för psykologiskt försvar (s. 167)**

FRA ser positivt på en regelbunden samverkan med den nya myndigheten. FRA ifrågasätter dock att samverkan på myndighetsnivå ska regleras i den nya myndighetens förordning med instruktion. Det framgår redan av 8 § förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Även av 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

I andra samarbeten mellan myndigheter beslutar de samarbetande myndigheterna genom överenskommelser formerna för samverkan i likhet med de samarbetslösningar som skapats för Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) och Fördjupad myndighetssamverkan om cybersäkerhet.

Inrättandet av ett center för psykologiskt försvar bör oavsett ovanstående avvakta till dess att uppgifterna för det cybersäkerhetscenter<sup>11</sup> som håller på att inrättas klarlagts. Gränsdragningar mellan dessa två center kommer behöva göras.

## **10.6 Internationell samverkan (s. 173)**

I betänkandet understryks vikten av att den nya myndigheten ges möjlighet att samverka internationellt genom forskningsutbyten, sekondering av personal och genom utbyte av information och efterfarenheter med myndigheter och organisationer i andra länder. En sådan internationell samverkan kommer ställa mycket höga krav på den nya myndigheten bl.a. såvitt avser gränstorna mot andra myndigheters internationella samverkan inom området. Beroende på vilka uppgifter den nya myndigheten ska ha bör det övervägas om myndighetens internationella samverkan närmare ska bestämmas av regeringen (jfr. 3 § FUL).

---

<sup>11</sup> Se bl.a. prop. 2020/21:30 s. 135.

## **11 Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten (s.175)**

### **11.2 Skälen för utredningens förslag (s. 175 ff)**

Det föreslås att det ska finnas ett insynsråd vid myndigheten för att säkerställa att myndigheten har hög legitimitet, högt förtroende och kan skapa tillit.

För det fall att den nya myndigheten ska kunna inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet anser FRA att det av den nya myndighetens förordning med instruktion ska framgå vilka uppgifter insynsrådet ska ha.<sup>12</sup>

### **11.3 Säkerhetsskydd (s.178)**

FRA instämmer i utredningens bedömning att den nya myndigheten i enlighet med förslaget kommer att ansvara för uppgifter som i väsentliga delar ställer höga krav på säkerhetsskydd vad avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. FRA bedömer att den nya myndigheten måste kunna hantera regelverket för särskild underrättelseuppgift.<sup>13</sup>

### **13.2 Den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet (s. 193)**

FRA instämmer i utredningens bedömning att den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet. FRA anser att det är av vikt att den verksamhet som byggts upp vid MSB kan föras över till den nya myndigheten så intakt som möjligt.

Vidare främjar en lokalisering till Stockholmsområdet ett framgångsrikt samarbete med bl.a. försvarsunderrättelsemyndigheterna.

### **15.5 Konsekvenser för försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen (s. 203 f)**

FRA bedömer att förslaget om en ny myndighet för psykologiskt försvar kommer medföra ekonomiska konsekvenser för FRA för det fall att den nya myndigheten ska kunna inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten.

---

<sup>12</sup> Jfr 8 a och b §§ förordning (2007:937) med instruktion för FRA.

<sup>13</sup> Försvarsmaktens föreskrifter om S-UND (H 20400:422/16)



2020-10-29

3.2:3825/20:2

En ny inriktande myndighet innebär för FRA:s del, förutom att FRA:s uppdrag blir fler, att FRA:s underrättelseproduktion specifikt behöver anpassas till den nya myndighetens behov. Det innebär inte endast särskilt utformad rapportering utan även att hela den föregående processen med avseende på bl.a. inhämtning, inriktning, samordning, återkoppling och dialog måste anpassas. Det förutsätter därför ökade resurser till FRA. I annat fall kommer de myndigheter<sup>14</sup> som idag har inriktningsrätt få minskat underrättelsestöd från FRA.

## ÖVRIGT

Det kan antas att den nya myndigheten kommer att behandla en stor mängd personuppgifter inom ramen för uppdraget. Sådan behandling av personuppgifter torde inte omfattas av unionsrätten. Det bör därför övervägas om inte den nya myndighetens behandling av personuppgifter borde regleras särskilt (jfr. FRA-PUL).

I detta ärende har generaldirektör Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit chefsjurist Michaela Dráb, avdelningscheferna Gunnar Hellenius (avd T) och Robert Sirkka (avd V) samt jurist Charlotte Welwert, tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt

Björn Lyrvall

Charlotte Welwert

---

<sup>14</sup> Inriktning av signalspaning får enligt 4 § LSF endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

**FRA**

2020-10-29

3.2:3825/20:2

Sändlista*För kännedom*

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/RS

Internt FRA

GD

ÖD

Chefsjuristen

C Plan

C KOM

Stf C PS

AC