

Kontrollen av försvars- underrättelseverksamheten

RIR 2015:2



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 366 0

RIR 2015:2

FOTO: KATJA KRISTOFERSON

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2015

RiR 2015:2

Kontrollen av försvars- underrättelseverksamheten





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-01-20

DNR: 31-2014-0188

RIR 2015:2

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten

Riksrevisionen har granskat kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Försvarsdepartementet, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkastet till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och Försvarsmakten.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Martin Talvik* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Thomas Dawidowski* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Martin Talvik

För kännedom:

Regeringen, Försvarsdepartementet,

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten,

Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut.



Innehåll

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	9
1 Introduktion	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskningen	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Avgränsningar	16
1.4 Definition av centrala begrepp	16
1.5 Bedömningsgrunder	16
1.6 Metod och genomförande	17
1.7 Rapportens disposition	19
2 Försvarsunderrättelseverksamheten och kontrollen	21
2.1 Försvarsunderrättelseverksamheten	21
2.2 Försvarsunderrättelsemyndigheterna	24
2.3 Tillstånds- och kontrollmyndigheterna	26
2.4 Styrningen av försvarsunderrättelseverksamheten	27
2.5 Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten	29
2.6 Sammanfattning och bedömning	31
3 Svar på revisionsfrågorna	33
3.1 Har regeringen skapat förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet?	33
3.2 Bedrivs kontrollverksamheten på ett effektivt sätt?	38
3.3 Redovisar kontrollmyndigheten resultatet av kontrollen såsom avsett till försvarsunderrättelsemyndigheterna och till regeringen?	50
3.4 Leder synpunkter från kontrollen till åtgärder hos försvarsunderrättelsemyndigheterna?	54
Käll- och litteraturförteckning	57



Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Den svenska försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs av *Försvarmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Försvarets materielverk*. Dessa myndigheter har bland annat en viktig uppgift att förse den centrala statsledningen med unik och strategisk information.

Verksamheten omgärdas av naturliga skäl av hög sekretess och begränsad insyn. I verksamheter med sådan begränsad transparens finns risk för att det uppstår osäkerhet hos allmänheten om verksamhetens innehåll och metoder. En väl fungerande kontroll är mot denna bakgrund mycket viktig.

Under senare år har också åtgärder vidtagits för att stärka kontrollen, bland annat genom att kontrollmyndigheten, *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* (Siun), organiserats om, fått nya uppgifter och ett tydligare mandat.

Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om Siuns kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar effektivt. Granskningen tar sin utgångspunkt i följande frågor:

- Har regeringen skapat förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet?
- Bedrivs kontrollverksamheten på ett effektivt sätt?
- Redovisar kontrollmyndigheten resultatet av kontrollen så som avsett till försvarsunderrättelsemyndigheterna och till regeringen?
- Leder synpunkter från kontrollen till åtgärder hos försvarsunderrättelsemyndigheterna?

Genomförande

Riksrevisionen har kartlagt vad som uttalats om mål och syfte för kontrollverksamheten i utredningar, propositioner och riksdagsbeslut samt vad som beslutats av riksdagen och regeringen om uppgifter för verksamheten. Riksrevisionen har också undersökt vilka övriga förutsättningar i form av ekonomi med mera som kontrollmyndigheten har fått för att kunna fullgöra sina uppgifter. Riksrevisionen har vidare granskat

kontrollmyndighetens styrdokument, dess beredningsrutiner, beslut och redovisningar samt kompletterat dokumentstudierna med djupintervjuer med i första hand myndighetens kansli men även med dess beslutsfattande nämnd.

Riksrevisionen har granskat samtliga kontrollärenden där Siun lämnat synpunkter samt ett urval ärenden där Siun inte lämnat synpunkter. Riksrevisionen har också deltagit under en del av en kontroll som Siun genomfört på Försvarmakten. Därigenom har Riksrevisionen kunnat observera hur Siun arbetar under en pågående kontroll.

Vidare har Riksrevisionen granskat hur Siun redovisar sina synpunkter till försvarsunderrättelsemyndigheterna samt hur Siun redovisar sin verksamhet till regeringen. Riksrevisionen har också ställt frågor till Försvarsdepartementet om förutsättningarna för Siuns verksamhet samt om den redovisning som Siun lämnat.

Riksrevisionen har i samtliga ärenden där Siun lämnat synpunkter följt upp hur synpunkterna mottagits och vilka åtgärder som vidtagits.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, har fått förutsättningar för att kunna bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt. Riksrevisionens slutsats är också att Siun utför de uppgifter myndigheten har enligt lagar och förordningar.

Riksrevisionens granskning visar att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och genomför åtgärder i enlighet med Siuns beslut.

Granskningen visar att Siun uppfyller de flesta av de kriterier som Riksrevisionen anser är en förutsättning för en effektiv kontrollverksamhet. Siuns dokumentation av kontrollverksamheten är dock sparsam vilket innebär att det är svårt för Riksrevisionen att bedöma om Siun skulle kunna bedriva sin kontrollverksamhet mer effektivt än i dag. Riksrevisionens granskning visar också att det finns delar av kontrollverksamheten som behöver utvecklas, till exempel dokumentationen av arbetsprocessen och kontrollärendena samt tydligheten i besluten.

Kontrollmyndigheten har fått förutsättningar för att kunna bedriva sin verksamhet effektivt

Riksrevisionens bedömning är att Siun har fått förutsättningar för att kunna bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt.

Granskningen tyder på att den lagstiftning och det regelverk som finns för kontrollverksamheten är ändamålsenligt utformat. De uppgifter som Siun har framgår av lagstiftningen och av myndighetens instruktion. Däremot saknas ett tydligt formulerat mål för vad Siun ska uppnå med sin kontrollverksamhet. Granskningen

visar också att Siun fått de medel som myndigheten begärt. Samtidigt har Siun inte något år utnyttjat hela anslaget.

När det gäller Siuns organisationsform så bedömer Riksrevisionen att nämndens sammansättning av parlamentariker och juridiskt sakkunniga personer ger goda förutsättningar för att myndigheten ska kunna vara ett effektivt kontrollorgan. Samtidigt går det inte att bortse från att lösningen med en nämnd och ordförande som inte är ständigt närvarande, innebär att beslut och avstämningar inte kan fattas lika fort som för en myndighet med en närvarande myndighetsledning. Den sekretess som omgärdar verksamheten innebär också hinder att kommunicera om ärenden med ordföranden och nämnden när denna inte är samlad.

Det finns en viss osäkerhet om verksamhetens omfattning

Riksrevisionens granskning visar att Siun genomför kontroller på samtliga områden som anges i lagstiftningen. Riksrevisionens bedömning är därför att Siun utför de uppgifter som myndigheten har enligt lagar och förordningar.

För att veta vad som ska kontrolleras behöver Siun ha kännedom om var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs och var gränsen går mot annan verksamhet. Försvarsunderrättelsemyndigheterna har också ett ansvar att känna till om den verksamhet som de bedriver är att beteckna som försvarsunderrättelseverksamhet. Detta är till exempel avgörande för vilken lagstiftning som ska tillämpas vid behandlingen av personuppgifter. Det är också avgörande för att veta om en verksamhet faller under Siuns kontroll och därmed i förlängningen också hur stort Siuns uppdrag är och vilka krav det ställer på myndighetens dimensionering.

Det kontrollärende som Riksrevisionen följt vid Försvarmakten tyder på att det i en del fall fortfarande återstår för de inblandade myndigheterna att bedöma om en verksamhet vid Försvarmakten ska anses vara försvarsunderrättelseverksamhet eller inte.

Riksrevisionen har förståelse för att det krävs tid för att fastställa var gränserna går i varje del av verksamheten då denna är utsatt för en fortgående förändring. Riksrevisionen anser dock att det är angeläget att Siun och Försvarmakten tar initiativ till att reda ut de oklarheter som kan finnas.

Siuns prioriteringar utgår från lagstiftningen

Granskningen visar att Siun har en verksamhetsplanering som utgår från de uppgifter som anges i lagstiftningen och i myndighetens instruktion. En tyngdpunkt i verksamheten ligger på kontrollen av sökbegrepp samt på förstöring och rapportering inom signalspaningsverksamheten. Myndigheten prioriterar också kontroller inom områden där den bedömer att integritetsintrången riskerar att bli störst. Denna prioritering är i linje med vad som anges i förarbeten till lagstiftningen och i myndighetens instruktion.

Dokumentationen är sparsam och sekretesshänsyn har fått företräde

Riksrevisionens granskning visar att Siun har en begränsad dokumentation av de metoder som de använder i sin kontrollverksamhet. Det har växt fram en praxis för hur kontrollen ska genomföras, men det saknas dokumentation om hur myndigheten arbetar metodmässigt. Avsaknaden av dokumenterade metoder för kontrollen är enligt Riksrevisionen en brist som riskerar att leda till olika bedömningar i kontroller av samma områden. Det gör också myndigheten sårbar vid förändringar bland personalen.

Riksrevisionens granskning av kontrollärendena visar att dokumentationen även i dessa är sparsam. Anledningen är att Siun vill undvika att samla på sig uppgifter som omfattas av sekretess. Detta får till följd att det saknas en historik hos myndigheten om hur de arbetat, vilka frågor som ställts och på vilka grunder bedömningar gjorts. Sådan dokumentation är enligt Riksrevisionen viktig för att Siun ska kunna utvärdera verksamheten och utveckla sina metoder.

Det innebär också att det är svårt för Riksrevisionen att få underlag för att bedöma om Siun skulle kunna bedriva sin kontrollverksamhet mer effektivt än i dag. Riksrevisionen anser därför att nya rutiner bör tas fram för vilken dokumentation som ska tas in och sparas i akten. Hänsyn bör inte bara tas till säkerhetsskyddsbehoven, utan också till behovet av underlag för att kunna följa upp, utvärdera och lära av verksamheten.

Riksrevisionen noterar att det ingår i Siuns verksamhetsplan för 2014 att dokumentera arbetsmetoderna. Detta arbete var under granskningen ännu inte slutfört och Riksrevisionen har därför inte haft möjlighet att ta del av eller bedöma hur det genomförts.

Kontrollen ställer stora krav på förberedelser och kvalitetssäkring

Siun kontrollerar att lagstiftningen på försvarsunderrättelseområdet följs. Kontrollen avser försvarsunderrättelsemyndigheternas tolkning och tillämpning av aktuell lagstiftning och övrig styrning av försvarsunderrättelseverksamheten. Kontrollen är en efterhandskontroll och avser de omständigheter som finns vid ett givet tillfälle. Siun lämnar aldrig förhandsbesked och samråder inte med de kontrollerade myndigheterna om tolkningar av lagstiftningen.

Regelverket i kombination med den arbetsprocess som Siun tillämpar innebär att det är den information som framkommer vid själva inspektionstillfället som utgör underlag för nämndens beslut. Detta ställer stora krav på att förberedelsearbetet leder till att all relevant information kan presenteras vid inspektionstillfället. Ett stort ansvar läggs därmed på den kontrollerade myndigheten att vid ett tillfälle kunna ge en korrekt bild av sin verksamhet, samt kunna svara på de frågor som Siun ställer.

När det gäller förberedelser inför inspektionstillfället och kvalitetssäkring av underlaget för beslut, har Riksrevisionen funnit att dessa processer utvecklats under de år som Siun funnits. De kontrollerade myndigheterna har även gett uttryck för att processen generellt sett fungerar bra och att de har en nära dialog med Siuns kansli under förberedelsearbetet.

Siuns redovisning uppfyller kraven men besluten kan bli tydligare

Riksrevisionens bedömning är att Siun lämnar synpunkter till de kontrollerade myndigheterna samt lämnar beslut efter kontroll på begäran av enskild, i enlighet med vad som anges i lag och förordning.

Det är betydelsefullt för försvarsunderrättelsemyndigheterna att det framgår av beslutet om Siun lämnar kritik och om en brist har identifierats. Granskningen visar att det ibland uppstått tveksamheter hos den kontrollerade myndigheten om vad Siun menar med de formuleringar och begrepp som Siun använder i sina beslut. Riksrevisionen anser därför att Siun bör vara tydliga med innebörden och skillnaden mellan de begrepp som används, till exempel *observation* och *synpunkt*.

När det gäller kontroll på enskilds begäran har Riksrevisionen inte funnit något som tyder på annat än att dessa beslut utformas som avsett med hänsyn taget till sekretessbestämmelserna. Riksrevisionens bedömning är också att Siuns redovisning till regeringen uppfyller de krav som ställts.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna hanterar Siuns synpunkter

Riksrevisionens granskning visar att försvarsunderrättelsemyndigheterna i samtliga fall har en rutin för att ta emot och hantera Siuns synpunkter. Myndigheterna har också uttryckt en positiv syn på kontrollen och anser att den bidrar till att hjälpa dem att utveckla sin verksamhet.

Riksrevisionens granskning av samtliga kontrollärenden där Siun lämnat synpunkter visar att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och när så är påkallat genomför förändringar i verksamheten.

Rekommendationer

- Riksrevisionen rekommenderar Siun och Försvarsmakten att utifrån sina respektive ansvar, där det behövs bedöma var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs inom Försvarsmakten.
- Riksrevisionen rekommenderar Siun att ta fram dokumentation om de metoder som används i granskningsverksamheten. Dokumentationen bör kunna utgöra en intern vägledning för hur myndigheten ska arbeta med olika typer av kontroller.
- Riksrevisionen rekommenderar Siun att ta fram nya rutiner för att i varje kontrollärende pröva vilken dokumentation som ska tas in och sparas i akten. Hänsyn bör inte bara tas till säkerhetsskyddsbehoven, utan också till behovet av underlag för att kunna följa upp, utvärdera och lära av verksamheten.
- Riksrevisionen rekommenderar Siun att se över formuleringarna i sina beslut för att göra dessa tydligare för försvarsunderrättelsemyndigheterna.

1 Introduktion

1.1 Bakgrund och motiv till granskningen

Den svenska försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs av *Försvarmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Försvarets materielverk*. Dessa myndigheter har en viktig uppgift att förse den centrala statsledningen med unik och strategisk information. Verksamheten omgärdas av naturliga skäl av hög sekretess och begränsad insyn. I verksamheter med sådan begränsad transparens finns risk för att det uppstår osäkerhet hos allmänheten om verksamhetens innehåll och metoder. En väl fungerande kontroll är mot denna bakgrund mycket viktig.

Under senare år har ökade krav ställts på kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten, inte minst i samband med införandet av signalspaningslagen.¹ Åtgärder har också vidtagits för att stärka kontrollen, bland annat genom att kontrollmyndigheten organiserats om, fått nya uppgifter och ett tydligare mandat. Kontrollmyndigheten har också bytt namn från *Försvarets underrättelsenämnd* till *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* (Siun).

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om Siuns kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar effektivt. Granskningen tar sin utgångspunkt i följande frågor:

- Har regeringen skapat förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet?
- Bedrivs kontrollverksamheten på ett effektivt sätt?
- Redovisar kontrollmyndigheten resultatet av kontrollen så som avsett till försvarsunderrättelsemyndigheterna och till regeringen?
- Leder synpunkter från kontrollen till åtgärder hos försvarsunderrättelsemyndigheterna?

¹ Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar *regeringen, Regeringskansliet, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) samt Försvarmakten (FM), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).*

Granskningen avser den kontrollverksamhet som Siun utför av försvarsunderrättelseverksamheten. De övriga uppgifter som Siun har, till exempel den så kallade rådighetsuppgiften, omfattas inte av granskningen.²

Granskningen omfattar vidare en undersökning av vilka åtgärder som försvarsunderrättelsemyndigheterna vidtagit med anledning av de synpunkter som Siun lämnat. Hur försvarsunderrättelsemyndigheterna i övrigt bedriver sin verksamhet omfattas inte av denna granskning.

1.4 Definition av centrala begrepp

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har till uppgift att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten. I lagstiftningen och i Siuns instruktion³ anges att myndigheten ska utföra sina uppgifter genom att *kontrollera, granska* och *följa* de olika verksamheterna vid försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Riksrevisionen har i denna granskning valt att använda begreppet *kontroll* för samtliga dessa uppgifter.

1.5 Bedömningsgrunder

En effektiv kontrollverksamhet omfattar enligt Riksrevisionen att det finns ett tydligt regelverk och tydliga mål och syften för verksamheten samt att kontrollmyndigheten har fått en ändamålsenlig organisationsform och en budget som är i balans med uppgifterna. Ansvarsfördelningen ska också vara tydlig för alla inblandade.

För effektiviteten i kontrollverksamheten anser Riksrevisionen att det krävs en tydlig planering och prioritering av kontrollmyndighetens verksamhet samt att myndigheten har rätt kompetens för sitt uppdrag.

² Siuns uppgifter redovisas i avsnitt 2.5.2.

³ Förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Eftersom Siuns kontroll avser regelefterlevnad anser Riksrevisionen att det ska finnas dokumenterade arbetsmetoder samt en tydlig ärendeberedning och beslutsrutin. Myndigheten ska också hushålla med sina resurser.⁴

Effektiviteten i Siuns verksamhet omfattar också enligt Riksrevisionens mening att myndigheten har förmåga att skydda den känsliga information som den kontrollerar.

Det krav som enligt Riksrevisionen kan ställas på redovisningen av verksamheten och delgivningen av synpunkter är att dessa utförs i enlighet med de lagar och övriga regler som gäller. Besluten bör vara tydliga och motiverade samt meddelas på ett sådant sätt att det säkerställs att den kontrollerade förstår beslutet.

Vidare är det viktigt att det finns system för rapportering och uppföljning till regeringen, så att uppkomna frågor eller brister på myndigheterna som kräver regeringens agerande, kan hanteras.

När det gäller hanteringen av synpunkter anser Riksrevisionen att krav kan ställas på att de som fått synpunkter har en rutin för att hantera dessa och att de genomför de förändringar som är motiverade. Vidare anser Riksrevisionen att det i kontrollen bör ingå att kontrollmyndigheten följer upp kontrollverksamheten.

1.6 Metod och genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen kartlagt vad som uttalats om mål och syfte för kontrollverksamheten i utredningar, propositioner och riksdagsbeslut samt vad som beslutats av riksdagen och regeringen om uppgifter för verksamheten. Riksrevisionen har också undersökt vilka övriga förutsättningar i form av ekonomi med mera som Siun fått för att kunna fullgöra sina uppgifter.

För att få underlag för en bedömning av myndighetens arbetssätt och i förlängningen möjliggöra en granskning av effektiviteten i kontrollverksamheten har Riksrevisionen genomfört studier av myndighetens styrdokument, dess beredningsrutiner, beslut och redovisningar. Dokumentstudierna har kompletterats med djupintervjuer med i första hand myndighetens kansli men även med nämnden.

⁴ 3 § budgetlagen (2011:203).

Riksrevisionen har granskat samtliga kontrollärenden där Siun lämnat synpunkter samt ett urval av ärenden där Siun inte lämnat några synpunkter.⁵ Riksrevisionen har också deltagit under en del av en granskning som Siun genomfört på Försvarmakten. Därigenom har Riksrevisionen kunnat observera hur Siun arbetar under en pågående kontroll.

Vidare har Riksrevisionen granskat hur Siun redovisar sina synpunkter till försvarsunderrättelsemyndigheterna, samt hur Siun redovisar sin verksamhet till regeringen. Riksrevisionen har också ställt frågor till Försvarsdepartementet om förutsättningarna för Siuns verksamhet samt om den redovisning som Siun lämnat.

Det har inte ingått i Riksrevisionens granskning att prövat riktigheten i de synpunkter som Siun beslutat i enskilda kontrollärenden. Däremot har Riksrevisionen granskat om de synpunkter som Siun lämnat har varit tydligt formulerade.

För att kunna bedöma hur försvarsunderrättelsemyndigheterna hanterar Siuns beslut har Riksrevisionen i samtliga ärenden där Siun lämnat synpunkter, följt upp hur synpunkterna mottagits och vilka åtgärder som vidtagits. Riksrevisionen har granskat hur myndigheterna omsatt synpunkterna i beslut och hur de dokumenterat genomförda förändringar. Förutom att granska aktuell dokumentation i de olika ärendena har intervjuer genomförts med handläggare på försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Särskilda förhållanden för granskningen

Att granska en verksamhet som omgärdas av så hög sekretess som försvarsunderrättelseverksamheten innebär utmaningar och behov av särskilda rutiner.

Med hänsyn till sekretessen i de granskade ärendena har Riksrevisionen valt att i största möjliga mån ta del av handlingar på plats hos Siun och försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Riksrevisionen vill framhålla att samtliga granskade myndigheter på ett föredömligt sätt medverkat med underlag till Riksrevisionens granskning. Riksrevisionen vill även rikta ett tack till Siun och FRA för deras hjälp med de arbetsplatser och tekniska lösningar som varit en förutsättning för att kunna genomföra granskningen.

⁵ Se käll- och litteraturförteckningen, kontrollärenden vid Siun.

1.7 Rapportens disposition

I rapportens första del, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer*, redovisas granskningens slutsatser genom att särskilt intressanta observationer och problem lyfts fram.

Kapitel 1 och 2 utgörs av introduktion och bakgrund till granskningen. I kapitel 3 redovisas granskningens iakttagelser, strukturerade efter de fyra revisionsfrågorna. Vart och ett av avsnitten i kapitel 3 avslutas med en analys och slutsats samt Riksrevisionens eventuella rekommendationer.

2 Försvarsunderrättelseverksamheten och kontrollen

I detta kapitel ges en bakgrundsbeskrivning av försvarsunderrättelseverksamheten. Kapitlet inleds med en genomgång av vad som utgör försvarsunderrättelseverksamhet. Därefter följer en beskrivning av aktörerna, styrningen på området samt framväxten och utformningen av kontrollen av verksamheten.

2.1 Försvarsunderrättelseverksamheten

Det finns ingen entydig definition av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet. Däremot finns verksamheten beskriven i såväl utredningar som förarbeten till aktuell lagstiftning. Regeringen har till exempel i den proposition⁶ som låg till grund för lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, uttryckt att bestämmelserna 1 och 2 §§ i lagen tillsammans utgör en definition av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet.

Av lagens 1 § följer att försvarsunderrättelseverksamhet endast får avse utländska förhållanden och att verksamheten ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår också att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Regeringen bestämmer verksamhetens inriktning. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. Försvarsunderrättelseverksamheten ska bedrivas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Av lagens 2 § följer att verksamheten ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information och att underrättelser ska rapporteras till berörda myndigheter. Vidare framgår att det i verksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning.

Begreppet försvarsunderrättelseverksamhet definieras således utifrån vilka mål verksamheten bedrivs och utifrån vilken organisationsform och vilka arbetsmetoder som används. Detta innebär att de myndigheter som bedriver

⁶ Prop. 1999/2000:25, Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, s. 19.

försvarsunderrättelseverksamhet och den myndighet som kontrollerar verksamheten måste göra en bedömning av om en viss verksamhet faller inom begreppet. Att en sådan bedömning görs på väl underbyggda överväganden är viktigt då det har betydelse för vilken lagstiftning som är tillämplig, till exempel vid personuppgiftsbehandling. Det är också viktigt att särskilja denna verksamhet från annan verksamhet så att det står klart vad som ska omfattas av den kontroll som Siun utövar.

2.1.1 *Relationen till de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet*

Enligt 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.⁷

2.1.2 *Försvarsunderrättelseverksamhet handlar inte bara om militära förhållanden*

Även om benämningen är *försvarsunderrättelseverksamhet* så omfattar verksamheten information om såväl civila som militära företeelser och det är både militära och civila myndigheter som producerar informationen och som är mottagare av rapporteringen.

Som motiv till att använda begreppet försvarsunderrättelseverksamhet har regeringen anfört att eftersom det i den militära underrättelseverksamheten ingår att medverka i internationellt säkerhetssamarbete och att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred är det nödvändigt med ett begrepp för verksamheten som inte bara täcker underrättelseverksamhet till stöd för det militära försvaret. Regeringen ansåg därför att en lämplig benämning för den beskrivna underrättelseverksamheten är försvarsunderrättelseverksamhet.⁸

2.1.3 *Verksamheten bedrivs genom personbaserad och teknisk inhämtning*

Ett av de förhållanden som kännetecknar försvarsunderrättelseverksamhet är att det som inhämtas inte är allmänt tillgängligt och att inhämtningen inte

⁷ 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

⁸ Prop. 1999/2000:25, s. 7.

är uppenbar för den som informationen avser. Detta kan benämnas som att inhämtningen utförs med särskilda metoder.⁹

De huvudsakliga metoderna för inhämtning är *personbaserad inhämtning* och *teknisk inhämtning*. Personbaserad inhämtning med särskilda metoder utförs av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), som i sin tur är en del av Försvarmakten. Rapporter baserade på det inhämtade materialet överlämnas normalt till Musts underrättelsekontor, som bearbetar dem tillsammans med annat underrättelsematerial.¹⁰

Teknisk inhämtning med särskilda metoder bedrivs till övervägande del genom den signalspaning som utförs av Försvarets radioanstalt.

Enligt förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet¹¹ ska Försvarmakten och Försvarets radioanstalt informera Regeringskansliet om inhämtning med särskilda metoder. Myndigheterna ska också informera Siun om innehållet i den instruktion och de föreskrifter som gäller för den eller de enheter inom myndigheten som inhämtar underrättelser med särskilda metoder.¹²

2.1.4 *Internationellt samarbete*

I förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet anges att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får samarbeta i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer endast under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. De uppgifter som myndigheterna lämnar till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen.¹³

I förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet regleras också hur försvarsunderrättelsemyndigheterna ska rapportera om Sveriges internationella samarbeten på området. Enligt 4 § ska myndigheterna anmäla frågor om att etablera och upprätthålla internationellt samarbete till Regeringskansliet. Myndigheterna ska också informera Regeringskansliet om viktiga frågor som uppkommer i samarbetet.

⁹ Lagrådet anförde vid beredningen av lagförslagen i prop. 2006/07:63, En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, att det är olämpligt att använda begreppet ”särskilda metoder” i lagstiftningen. Dock används begreppet i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter samt i förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

¹⁰ Prop. 2006/07:63, s. 20.

¹¹ 4 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

¹² 6 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet.

¹³ 3 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna ska vidare informera Siun om de principer som tillämpas för samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer samt lämna uppgift om med vilka länder och organisationer sådant samarbete bedrivs. Myndigheterna ska sedan samarbetet etablerats också informera Siun om omfattningen av samarbetet och när det bedöms vara motiverat, även informera om resultatet, erfarenheterna och den fortsatta inriktningen av samarbetet.

2.1.5 *Delgivning av underrättelser*

Av 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet följer att analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor ska rapporteras till regeringen, via Regeringskansliet, och till andra berörda myndigheter.

Regeringen har angett att det måste överlåtas till de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet att utifrån mottagarens behov och med beaktande av regeringens och berörda myndigheters inriktningar och analyskapacitet, bedöma i vilken utsträckning de rapporterade underrättelserna till exempel ska innefatta information från olika källor.¹⁴

2.2 Försvarsunderrättelsemyndigheterna

I förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet¹⁵ definieras vilka myndigheter som får bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. De är *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Försvarets materielverk* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*.

2.2.1 *Försvarsmakten – Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten*

Försvarsmakten bedriver försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak inom ramen för verksamheten vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must).

Som en del av Försvarsmakten har Must i uppdrag att stödja myndighetens verksamheter både nationellt och internationellt. Must har samtidigt uppdrag från regeringen genom särskilda föreskrifter och inriktningsbeslut samt har en egen anslagspost för verksamheten.

Musts bedömningar bygger i de flesta fall på information från flera olika typer av källor. Bedömningar kan bygga på information som hämtas in på webben,

¹⁴ Prop. 2006/07:63, s. 55.

¹⁵ 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet.

av svenska försvarsattachéer och genom tekniska och personbaserade källor. Must har också möjlighet att inrikta¹⁶ Försvarets radioanstalt.

I Musts uppdrag ingår även att bedriva militär säkerhetstjänst genom att följa upp och bedöma säkerhetshotet mot Försvarmakten och att arbeta med skyddsåtgärder och säkra kommunikationer (signalskydd) för totalförsvarsintressen.

2.2.2 *Försvarets radioanstalt*

Försvarets radioanstalt (FRA) arbetar med signalunderrättelseverksamhet vilken omfattar att efter inriktningar från regeringen och efter tillstånd från Försvarsunderrättelsesdomstolen, inhämta informationsbärande signaler och data och att bearbeta, analysera och rapportera underrättelser från dessa. Inhämtningen kan avse signaler av olika slag i etern eller i tråd (fiberkabel).

Förutom att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet har FRA i uppdrag att bidra till att stärka informationssäkerheten inom samhällsviktig verksamhet i Sverige. Arbetet är inriktat på verksamheter som hanterar information som är känslig i ett nationellt säkerhetsperspektiv. FRA bidrar till att stärka skyddet genom att bland annat testa sårbarheten i IT-system eller genom att ge råd om hur informationssäkerheten kan förbättras i de berörda verksamheterna. Det kan till exempel handla om informationssäkerheten i statliga myndigheter eller inom kritisk infrastruktur.

2.2.3 *Försvarets materielverk*

Försvarets materielverk (FMV) har ansvar för den tekniska underrättelsetjänsten. FMV bedriver inte i första hand egen inhämtning av uppgifter utan bidrar med analyser av underlag som inhämtats av andra myndigheter. FMV:s underrättelseanalyser syftar till att ge uppdragsgivarna en så god uppfattning som möjligt om materiel och teknisk förmåga i omvärlden för att därigenom skapa förutsättningar för såväl anpassning av taktik och skyddsåtgärder som materielanskaffning. Verksamheten finansieras i allt väsentligt av Försvarmakten.¹⁷

2.2.4 *Totalförsvarets forskningsinstitut*

Det underrättelsearbete som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bedriver, omfattar främst analyser av information som inhämtats av andra myndigheter. FOI bistår med analyser inom olika områden från rent teknikrelaterade frågor till säkerhetspolitiska frågeställningar.

¹⁶ Inom försvarsunderrättelseverksamheten benämns en typ av styrning som inriktning. Se avsnitt 2.4.2.

¹⁷ FMV:s årsredovisning för 2013, s. 92.

Av FOI:s instruktion¹⁸ framgår att myndigheten ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivarna.

2.3 Tillstånds- och kontrollmyndigheterna

Tillståndsgivningen och kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten har förändrats under 2000-talet. En ny tillståndsmyndighet för FRA:s signalspaning har bildats och kontrollmyndigheten har organiserats om, fått nya uppgifter och ett tydligare mandat samt bytt namn till *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* (Siun).

I detta avsnitt redogörs för *Försvarsunderrättelsedomstolen* och *Datainspektionen*. Kontrollmyndigheten *Siun* beskrivs närmare i avsnitt 2.5.2 samt i kapitel 3.

2.3.1 Tillståndsmyndigheten Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som prövar ansökningar om tillstånd för FRA:s signalspaning. Domstolen inrättades den 1 december 2009 och ersatte då Signalspaningsnämnden. Ett av syftena var att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Domstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. De särskilda ledamöterna ska tillgodose domstolens behov av kompetens rörande bland annat underrättelseverksamhet och integritetsskydd. I domstolen finns också ett kansli med en kanslichef och administrativ personal.

Domstolens sammanträden är inte offentliga. I domstolen bevakas enskildas integritetsintressen av integritetsskyddsombud som ska vara eller ha varit advokat eller ordinarie domare. Integritetsskyddsombuden utses av regeringen för en tid om fyra år och förordnas efter förslag från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

2.3.2 Datainspektionen

Förutom den uppgift som Datainspektionen har i att utöva tillsyn av personuppgiftsbehandling enligt personuppgiftslagen¹⁹, är Datainspektionen tillsynsmyndighet för den särskilda personuppgiftsbehandlingen vid FRA

¹⁸ Förordning (2000:1074) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

¹⁹ Personuppgiftslag (1998:204).

enligt lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (FRA PuL) samt för personuppgiftsbehandlingen vid Försvarmakten enligt lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (PuL UNDSÄK).

2.4 Styrningen av försvarsunderrättelseverksamheten

Inom ramen för lagstiftningen styrs försvarsunderrättelseverksamheten genom så kallade inriktningsbeslut från regeringen samt genom regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och budgetbeslut.

2.4.1 Lagstiftningen

Verksamheten och kontrollen regleras allmänt i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet samt i förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet som innehåller bestämmelser om uppgifter och arbetsformer för försvarsunderrättelseverksamheten.

I lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, regleras signalspaningsverksamheten vid Försvarets radioanstalt samt kontrollen av denna.

Vidare regleras personuppgiftsbehandling vid signalspaning i FRA PuL och i förordningen (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

I PuL UNDSÄK och i förordningen (2007:260) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, regleras den personuppgiftsbehandling som Försvarmakten bedriver inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten.

De uppgifter som kontrollmyndigheten Siun har, enligt bland annat lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, anges närmare i förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Vidare finns bestämmelser om särskilda skyddsidentiteter i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

Verksamheten i övrigt vid *Försvarmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Försvarets materielverk* och *Totalförsvarets forskningsinstitut*, regleras i respektive myndighets instruktion.²⁰

2.4.2 *Styrningen genom inriktningar*

Inom de ramar som lagstiftningen ger, styrs försvarsunderrättelseverksamheten genom så kallade inriktningar av verksamheten.

Av 1 § andra stycket i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet följer att regeringen ska bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Utgångspunkten är att regeringens inriktning ska avse de samlade behoven av underrättelser och innefatta såväl regeringens egna behov som behoven hos berörda myndigheter. I detta ligger att det ankommer på regeringen att göra nödvändiga prioriteringar mellan behoven.²¹

I praktiken fungerar inriktningsprocessen så att det varje år fattas ett inriktningsbeslut av regeringen som anger ramen för landets aktuella försvarsunderrättelseverksamhet. Inom ramen för regeringens beslut får de myndigheter som regeringen bestämmer sedan ange en närmare inriktning på verksamheten.²² Inriktningsbesluten omsätts därefter av försvarsunderrättelsemyndigheterna i interna arbets- och inhämtningsplaner.

2.4.3 *Förvaltningsstyrningen*

Förutom inriktningsprocessen styrs försvarsunderrättelsemyndigheterna genom regleringsbrev, budget och särskilda regeringsuppdrag med mera. Denna styrning utövas enligt samma rutiner som för andra myndigheter som lyder under regeringen. När det gäller Must så utgör de en del av Försvarmakten och disponerar en anslagspost inom ramen för Försvarmaktens anslag 1:1 *Förbandsverksamhet och beredskap*.²³

2.4.4 *Tillståndsprövningen för signalspaning*

Det krävs tillstånd från Försvarsunderrättelsetdomstolen för all inhämtning vid signalspaning som bedrivs av Försvarets radioanstalt.

²⁰ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten, förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt, förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut och förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

²¹ Prop. 2006/07:63, s. 53.

²² Inriktning av signalspaning får, enligt 4 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

²³ 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (ramanslag), anslagspost 4.

Oavsett på vilken myndighets uppdrag som FRA ska inhämta information, är det FRA som ansöker om tillståndet för signalspaning hos Försvarsunderrättelsesdomstolen.²⁴ Genom att signalspaningsmyndigheten ansöker om tillstånd behöver tillståndsprövningen endast avse sådan inhämtning som myndigheten har resurser att genomföra. En resurseffektiv verksamhet underlättas också av att signalspaningsmyndigheten kan sammanföra flera helt eller delvis överlappande inriktningar till ett inhämtningsuppdrag.²⁵

Det ankommer sedan på Siun att tilldela FRA signalbärare²⁶ i enlighet med domstolens beslut samt att kontrollera att domstolens beslut följs. Mer om rådigheten över signalerna finns i avsnitt 2.5.2.

2.5 Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten

En effektiv kontrollfunktion kan bidra till att skapa förtroende för den verksamhet som är ställd under insyn. Därmed minskar risken för att försvarsunderrättelsemyndigheterna blir misstänkta för oegentligheter på grund av sin slutenhet.

2.5.1 Framväxten av kontrollverksamheten

Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten har utvecklats och stärkts betydligt under de senaste åren. Ursprunget till dagens kontrollverksamhet finns i *Försvarets underrättelsenämnd (FUN)* som skapades 1976.

Med lagregleringen av signalspaningen fanns ett ökat behov av att kontrollera verksamheten. Skälet var bland annat att signalspaningsmandatet utvidgades till att omfatta inhämtning via tråd (fiberkabel).

I propositionen *Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning*²⁷, lämnade regeringen förslag som innebar att FUN fick nya uppgifter, en tydligare rättslig prägel och en tydligare uppgift att utöva kontroll. För att förtydliga att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs både av militära och civila myndigheter och för att markera självständighet i förhållande till den kontrollerade verksamheten fick myndigheten också ett nytt namn, *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun)*. Myndigheten påbörjade sin verksamhet under det nya namnet den 1 december 2009.

²⁴ 4 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

²⁵ Prop. 2008/09:201, Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, s. 48.

²⁶ Signalbärare är den minsta fysiska beståndsdel i vilka signaler transporteras. SOU 2011:13, Betänkande av Signalspaningskommittén, s. 38.

²⁷ Prop. 2008/09:201, s. 95.

2.5.2 *Kontrollmyndigheten Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten*

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har till uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelseverksamheten hos *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Försvarets materielverk* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* bedrivs i enlighet med det av riksdagen och regeringen fastställda regelverket.²⁸ Kontrollen avser endast den *försvarsunderrättelseverksamhet* som myndigheterna bedriver samt den personuppgiftsbehandling som äger rum inom ramen för denna.

Siuns uppgifter

I Siuns instruktion²⁹ anges att myndigheten har i uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelsemyndigheterna, i den försvarsunderrättelseverksamhet som utförs, efterlever lagar och förordningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. I kontrollen av signalspaningen ska Siun särskilt granska sökbegrepp, förstöring och rapportering.

Kontrollen ska utövas genom inspektioner och andra undersökningar hos försvarsunderrättelsemyndigheterna. Siun ska lämna myndigheterna de synpunkter och förslag till åtgärder som föranleds av kontrollverksamheten. Om det behövs ska Siun också lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen.

I fjärde paragrafen i Siuns instruktion ges närmare detaljer kring kontrollverksamheten. Siun ska

- följa hur lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas,
- granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd,
- granska de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder,
- granska övriga medel och metoder för inhämtning av underrättelser som används, och
- granska principer för rekrytering och utbildning av personal.

Siun ska även granska behandlingen av uppgifter enligt lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst samt enligt lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

²⁸ Se avsnitt 2.4.1 om lagstiftning.

²⁹ Förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Siun är vidare enligt 10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, skyldig att på begäran av enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har bedrivits i enlighet med lagen. Siun ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Siun har också i uppgift att kontrollera användandet av kvalificerade skyddsidentiteter. Uppgiften att kontrollera denna verksamhet omnämns i regeringens proposition om kvalificerade skyddsidentiteter.³⁰ Regeringen angav där att beträffande Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet finns redan genom den granskning som görs av FUN en ordinarie tillsyn som kommer att omfatta användandet av kvalificerade skyddsidentiteter. Uppgiften att kontrollera denna verksamhet får anses ha tagits över av Siun vid ombildandet av FUN till Siun och följer av bestämmelsen i 1 § i Siuns instruktion.

Rådigheten över signalerna

Siun har även uppgifter utöver den kontrollverksamhet som är föremål för Riksrevisionens granskning. Den kanske viktigaste av dessa är den så kallade rådigheten.

Av 12 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår att endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över signalbärare³¹ och ska ge FRA tillgång till dessa i enlighet med Försvarsunderrättelsedomstolens beslut. I 7 § i Siuns instruktion anges att Siun ska verkställa beslut om tillgång till signalbärare. För att verkställigheten ska kunna genomföras krävs att de teleoperatörer som för signaler över rikets gräns lämnar över signalerna till Siun vid en geografisk plats, en så kallad samverkanspunkt. För detta ändamål har Siun byggt upp ett rådighetssystem som gör det möjligt för myndigheten att sköta uppkopplingen av tillståndsgivna signalbärare till FRA.

2.6 Sammanfattning och bedömning

Genomgången i detta kapitel visar att försvarsunderrättelseverksamhet syftar till att stödja svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden. Försvarsunderrättelseverksamheten har förändrats under de

³⁰ Prop. 2005/06:149, Kvalificerad skyddsidentitet, s. 78.

³¹ Signalbärare är den minsta fysiska beståndsdel i vilka signaler transporteras, SOU 2011:13, s. 38.

senaste åren, bland annat på grund av att allt mer information transporteras i tråd (fiberkabel).

Inom de ramar som angivits i lagstiftningen och genom regeringens övriga styrning har försvarsunderrättelsemyndigheterna långtgående befogenheter att inhämta och analysera underrättelser. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att försvarsunderrättelseverksamheten är ett välreglerat område, inte minst när det gäller den signalspaning som FRA bedriver.

Kontrollen av verksamheten har också skärpts genom att kontrollmyndigheten organiserats om, fått en mer rättslig prägel och ett tydligare kontrollmandat.

3 Svar på revisionsfrågorna

I de följande avsnitten går Riksrevisionen igenom de fyra revisionsfrågor som utgjort grunden för granskningen. Under respektive avsnitt redogörs för granskningens observationer och slutsatser. Varje avsnitt avslutas med en bedömning och, om så är befogat, rekommendationer.

3.1 Har regeringen skapat förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet?

En effektiv kontrollverksamhet omfattar enligt Riksrevisionen att det finns ett tydligt regelverk och tydliga mål och syften för verksamheten samt att kontrollmyndigheten har fått en ändamålsenlig organisationsform och en budget som är i balans med uppgifterna. Ansvarsfördelningen bör också vara tydlig för alla inblandade.

För att besvara revisionsfrågan har Riksrevisionen gått igenom förarbetena till aktuell lagstiftning på området, såsom lagen om försvarsunderrättelseverksamhet samt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet med tillhörande förordningar. Riksrevisionen har även gått igenom myndigheternas instruktioner samt regleringsbrev och kartlagt vad som i andra sammanhang uttalats om kontrollverksamheten. Riksrevisionen har övervägt konsekvenserna av kontrollmyndighetens organisation samt granskat dess medelstilldelning. Riksrevisionen har vidare vägt in det som framkommit i den årliga revisionen av verksamheten.

Utöver detta har frågor ställts om styrningen och redovisningen i intervjuer med Siuns kansli och nämnd samt även skriftligen till Regeringskansliet.

3.1.1 Regelverket är tydligt

Som tidigare redovisats anges ramarna för Siuns verksamhet i huvudsak i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, med tillhörande förordningar samt i de lagar som reglerar personuppgiftsbehandling i försvarsunderrättelseverksamheten, det vill säga FRA PuL och PuL UNDSÄK. Verksamheten styrs mer detaljerat i Siuns instruktion och regleringsbrev.

En del av den lagstiftning som finns på området, till exempel lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, är med tanke på verksamhetens speciella karaktär formulerad på ett sådant sätt att den i en del fall kräver tolkning för tillämpningen. Riksrevisionen har dock inte funnit något som tyder på att utformningen av lagstiftningen försvårar för kontrollverksamheten. Varken Siun eller försvarsunderrättelsemyndigheterna har uttryckt att regelverket är otydligt. En annan indikation på att regelverket är tydligt är att endast ett kontrollärende³² har lett till att den kontrollerade myndigheten, FRA, hemställt hos regeringen om ett klagörende av lagstiftningen. I skrivande stund är detta ärende ännu inte beslutat av regeringen utan bereds, enligt uppgifter från Regeringskansliet, utifrån gällande rutiner.³³

Riksrevisionen bedömer också att Siuns instruktion är tydlig vad gäller myndighetens uppdrag och organisation.

3.1.2 *Uppgifterna är tydliga men ett övergripande mål saknas*

I förarbetena till den aktuella lagstiftningen har kontrollverksamheten genomgående motiverats av kravet på en rättssäker hantering av verksamheten samt det upplevda behovet av att skapa förtroende för en känslig verksamhet som omgärdas av hög sekretess.

Regeringen har bland annat i förarbetena till lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet³⁴, framhållit vikten av en fungerande kontroll för allmänhetens förtroende för verksamheten samt behovet av en stärkt kontroll med anledning av det utvidgade mandatet för signalspaningen. I propositionen *Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning*³⁵ har regeringen också angivit att kontrollverksamheten ska ha en organisation med en mer utpräglad rättslig karaktär.

Det finns således ett angivet motiv för att kontrollverksamheten fått den utformning som den har i dag. Däremot har det inte uttryckligen formulerats några övergripande mål för verksamheten i likhet med vad som angivits för tillsynsorgan, såsom Datainspektionen (DI) och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (Sin). I Datainspektionens instruktion anges att myndighetens uppgift är att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter och för att god sed iaktas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet.³⁶ För Sin

³² Försvarets radioanstalt, dnr. Ö3732/13.

³³ Försvarsdepartementets svar på Riksrevisionens frågor, Fö2014/1761/SUND.

³⁴ Prop. 2006/07:63, s. 116.

³⁵ Prop. 2008/09:201, s. 95.

³⁶ 1 § förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

anges i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet att tillsynen särskilt ska syfta till att säkerställa att bland annat behandling av personuppgifter bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.³⁷ I myndighetens regleringsbrev anges vidare att Siun ska bidra till att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten.³⁸

En förklaring till att Siun inte har liknande mål kan, enligt Siun, vara att myndigheten inte har samma roll som de nämnda tillsynsmyndigheterna utan har ett mer avgränsat uppdrag som kontrollfunktion med uppgift att kontrollera regelefterlevnad.³⁹

I Siuns instruktion anges myndighetens uppgifter utförligt, men även där utan angivande av ett övergripande syfte eller mål för verksamheten. I myndighetens regleringsbrev anges heller inte några ytterligare mål eller uppgifter.

3.1.3 *Valet av organisation påverkar myndighetens arbetssätt*

Siun är en nämndmyndighet vilket innebär att en nämnd utgör myndighetens ledning. Siuns nämnd utses av regeringen och kan ha högst sju ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. Övriga ledamöter nomineras av riksdagsgrupperna.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Nämnden har dock i en del kontrollärenden möjlighet att i arbetsordning eller genom ett särskilt beslut, lämna över till nämndens ordförande eller vice ordförande att fatta beslut av enkel beskaffenhet.⁴⁰

Det är nämnden som beslutar om arbetsordning samt verksamhetsplan för myndigheten och som ska säkerställa att det finns en fungerande intern styrning och kontroll. Nämnden ska även avgöra ärenden som är av principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter.

Nämndens arbete stöds av ett kansli med kompetens inom främst områdena försvarsunderrättelseverksamhet och juridik. Kansliets huvuduppgift är att vara beredningsorgan för nämnden. Vid kansliet finns en kanslichef som leder den dagliga verksamheten vid myndigheten.

³⁷ 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

³⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

³⁹ Intervju med Siuns kansli 2014-11-27.

⁴⁰ 10 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Myndigheten har en arbetsordning som uppdateras löpande och en verksamhetsplan som beslutas en gång om året. Verksamheten följs upp av nämnden enligt beslut i verksamhetsplanen.

Ledamöterna deltar normalt sett bara i myndighetens arbete när nämnden sammanträder, det vill säga cirka en gång i månaden. Det faktum att Siuns nämnd och ordförande inte ständigt närvarar i det dagliga arbetet vid myndigheten påverkar naturligtvis Siuns arbetssätt. Det innebär bland annat att det finns administrativa utmaningar till exempel om kansliet med kort varsel behöver stämma av frågor med ordföranden och nämnden.

3.1.4 Myndigheten har fått mer medel än den förbrukat

En förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter är att resurserna är i balans med uppdraget. Riksrevisionens granskning visar att Siun varje år förbrukat 61–67 procent av sitt disponibla belopp. I tabell 1 redovisas anslagen och förbrukning under perioden 2010–2014.

Tabell 1 Siuns anslagsutveckling 2010–2014 i tusen kronor

År	2010	2011	2012	2013	2014
Tilldelat anslag i regleringsbrev	13 040	13 040	12 112	12 224	12 486
Disponibelt av ingående överföringsbelopp	0	0	391	363	366
Disponibelt belopp	13 040	13 040	12 503	12 587	12 852
Utfall	7 966	8 262	8 390	7 902	*8 241

*Prognos för anslagsförbrukning per 2015-01-12.

För 2010 tilldelades Siun ett anslag på 13 040 000 kronor. Myndighetens verksamhet var under detta år under uppbyggnad och det var enligt Siun svårt att förutse hur stor förbrukningen skulle komma att bli.⁴¹ Förutom att bygga upp ett kansli och skaffa lokaler, behövde myndigheten etablera rutiner och anskaffa utrustning för den så kallade rådighetsuppgiften. Uppbyggnaden av detta system krävde investeringar i infrastruktur och innebar kostnader för teknisk expertis. Utfallet för år 2010 blev 7 966 000 kronor vilket innebar ett överskott på 5 074 000 kronor som drogs in till statskassan.

För 2011 tilldelades Siun återigen ett anslag på 13 040 000 kronor. Av detta förbrukade myndigheten endast 8 262 000 kronor och fick därmed ett överskott på 4 778 000 kronor. Anledningen till underutnyttjandet angavs av

⁴¹ Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Årsredovisning för 2010, s. 2.

Siun vara att medarbetare till kansliet inte rekryterats som planerat.⁴² Vidare angavs att verksamhetsutvecklingen inneburit att en lämplig dimensionering ännu inte kunnat fastställas vilket gav osäkerheter i prognosarbetet.

För 2012 hade Siun ett disponibelt belopp på 12 503 000 kronor. Av denna budget förbrukades 8 390 000 kronor. Myndigheten angav att underutnyttjandet berodde på att lämplig dimensionering av myndigheten inte tidigare hade kunnat fastställas men att erfarenheter nu gav vid handen att dimensioneringen för närvarande fick anses vara tillräcklig för att lösa myndighetens uppgifter.⁴³

År 2013 hade Siun en disponibel budget på 12 587 000 kronor. Av denna budget förbrukade myndigheten 7 902 000 kronor. Siun angav att myndigheten i budgetunderlaget begärt ett lägre anslag för 2013 med anledning av det underutnyttjande som varit de tidigare åren. Under 2013 hade dock åter osäkerhet uppstått om dimensioneringen av myndighetens verksamhet då det kan vara så att den verksamhet som ska kontrolleras hos Försvarsmakten är mer omfattande än vad Siun tidigare räknat med.⁴⁴

För 2014 tilldelades Siun ett disponibelt anslag på 12 486 000 kronor varav Siun förbrukat 8 241 000.⁴⁵

3.1.5 *Slutsatser om förutsättningarna för kontrollverksamheten*

Riksrevisionens samlade bedömning är att Siun fått de förutsättningar och medel som myndigheten behöver för att kunna bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

Granskningen tyder på att den lagstiftning och det regelverk som finns för kontrollverksamheten är ändamålsenligt utformat. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det saknas ett övergripande mål för vad Siun ska uppnå med sin kontrollverksamhet. Å andra sidan finns det tydligt angivet vilka uppgifter som myndigheten har att utföra.

När det gäller hur Siuns organisationsform påverkar möjligheten att arbeta effektivt så stämmer Riksrevisionens observationer överens med vad Signalspaningskommittén uttryckte. I kommitténs betänkande⁴⁶ konstaterades att Siuns sammansättning av parlamentariker och juridiskt sakkunniga

⁴² Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Årsredovisning för 2011, s. 2.

⁴³ Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Årsredovisning för 2012, s. 5.

⁴⁴ Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Årsredovisning för 2013, s. 3.

⁴⁵ Intervju med Siuns kansli 2015-01-12.

⁴⁶ Betänkande av Signalspaningskommittén, SOU 2011:13, s. 80.

personer ger goda förutsättningar för att Siun kan utvecklas till ett effektivt kontrollorgan med de krav som lagstiftaren ställer.

Samtidigt går det inte att bortse från att lösningen med en nämnd och ordförande som inte är ständigt närvarande, innebär att beslut och avstämningar inte kan fattas lika fort som för en myndighet med en närvarande myndighetsledning. Den sekretess som omgärdar verksamheten innebär också hinder att kommunicera om ärenden med ordföranden och nämnden när denna inte är samlad.

Under samtliga år har Siun haft en budget som underutnyttjats. Förklaringen till underutnyttjandet står enligt Siuns årsredovisningar delvis att finna i den osäkerhet som myndigheten upplevt om vilken dimensionering som verksamheten ska ha.

Det normala förfarandet vid ett återkommande underutnyttjande är att budgeten justeras ned. Att Siun fått behålla en budget på i stort sett samma nivå år efter år kan bero på att regeringen i sina budgetförslag till riksdagen ansett det viktigt att verksamheten inte riskerar att hindras av för lite resurser. Det har troligen också att göra med att det fortfarande finns en osäkerhet om storleken på den verksamhet som Siun ska kontrollera.

3.1.6 *Rekommendationer*

Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer om förutsättningarna för kontrollverksamheten.

3.2 **Bedrivs kontrollverksamheten på ett effektivt sätt?**

De krav som Riksrevisionen anser generellt sett kan ställas på en effektiv kontrollverksamhet är att det finns en tydlig planering och prioritering av verksamheten, att kontrollmyndigheten har rätt kompetens för sitt uppdrag och att det finns dokumenterade arbetsmetoder samt en tydlig ärendeberedning och beslutsrutin. Myndigheten ska också hushålla med resurserna enligt de krav om god hushållning som finns i budgetlagen.⁴⁷

Effektiviteten i Siuns verksamhet omfattar också att myndigheten har förmåga att skydda den känsliga information som den kontrollerar.

För att bedöma om Siun bedriver kontrollverksamheten på ett effektivt sätt har Riksrevisionen granskat hur myndighetens planering, prioriteringar, verksamhet och dokumentation genomförs samt hur resurserna används.

⁴⁷ 3 § budgetlagen.

För att få kunskap om hur Siun genomför sina granskningar och kontroller har Riksrevisionen gått igenom alla ärenden där Siun lämnat någon synpunkt, från myndighetens inrättande den 1 december 2009 och fram till slutet av augusti 2014. Riksrevisionen har vidare gått igenom ett urval ärenden där Siun inte lämnat synpunkter, för att få ett bredare underlag och för att kunna göra jämförelser.

Därutöver har Riksrevisionen deltagit under en del av en kontroll som Siun genomfört på Försvarmakten och därigenom kunnat följa hur Siun arbetar under en pågående kontroll.

3.2.1 *Siuns resurshushållning*

Siun har angivit att myndigheten vidtagit en rad åtgärder för att uppnå en effektiv hushållning. Som exempel tar myndigheten i årsredovisningen för 2013 upp samverkan med FOI vad avser skalskydd, reception och lokalvård. När det gäller administrativa funktioner så har Siun avtal med Statens servicecenter, vilka svarar för ekonomi- och personaladministrativa tjänster.

När det gäller effektiviteten i verksamheten anger Siun i årsredovisningen för 2013 att myndigheten ökat sin effektivitet i förhållande till föregående år genom att antalet slutförda kontroller har ökat och att genomförda kontrollärenden på enskilda begäran har ökat avsevärt.

Förklaringen till det ökade antalet kontroller anges vara att Siun under 2013 nått en lämplig dimensionering och kunskapsnivå som krävs utifrån myndighetens uppgifter såsom dessa tett sig under året.

3.2.2 *Siuns tolkning av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet*

Som beskrivits tidigare i rapporten finns det ingen tydlig definition av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet. Detta innebär att myndigheterna måste tolka innebörden. För Siun är det en tolkning som är avgörande för myndighetens verksamhet och dimensionering.

Siun anger bland annat i sina årsredovisningar att grunden för att en verksamhet ska kunna betraktas som försvarsunderrättelseverksamhet är att den bedrivs för de i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet angivna ändamålen.⁴⁸ Siuns uppfattning är vidare att kärnan i försvarsunderrättelseverksamheten är att inhämta information som inte är allmänt tillgänglig och göra det på ett sådant sätt att inhämtningen inte är uppenbar för den som informationen avser.

⁴⁸ Se till exempel Siuns årsredovisning för 2012, s. 4.

Samtidigt konstaterar Siun att en stor del av den information som inhämtas inom ramen för ändamålen i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inhämtas på ett sätt som inte kräver det lagstöd som getts, till exempel via försvarsattachéer eller öppna källor. Information som inhämtas av någon annan verksamhet kan föras in i försvarsunderrättelseverksamheten när den väl är inhämtad. Detta gör dock inte att sådan inhämtning per automatik är försvarsunderrättelseverksamhet. För att bedöma om en verksamhet är försvarsunderrättelseverksamhet eller inte måste således en bedömning göras från fall till fall avseende ändamålen med verksamheten samt de metoder som används.

3.2.3 *Sekretesshänsyn i Siuns verksamhet*

Det är av avgörande betydelse att Siun bedriver sin verksamhet på ett säkert sätt med tillräckligt skydd för de uppgifter som inspektionen tar del av och hanterar i sin verksamhet.

Siuns kontrolluppgift avser verksamhet som omgärdas av stark sekretess. Försvarsunderrättelsemyndigheternas uppgiftsskyldighet mot Siun är utan undantag. Inspektionen kan i sin granskningsverksamhet ta emot uppgifter både från de myndigheter som den granskar och från andra myndigheter samt från enskilda. Möjligheten finns även att ta emot uppgifter från utländska myndigheter och organisationer.

De regler som gäller för sekretess hos Siun regleras i 42 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Därav följer bland annat att sekretess gäller hos Siun i kontrollen enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Om en uppgift hos Siun inte kan hänföras till kontrollverksamheten kan däremot andra sekretessbestämmelser gälla.

Riksrevisionen bedömer att Siun har anpassat skyddet runt sin verksamhet och sitt arbetssätt med hänsyn tagen till sekretessreglerna.

3.2.4 *Siuns planering och genomförande av kontrollverksamheten*

Siun omsätter årligen sina uppgifter i tidigare nämnda lagar, förordningar och instruktion i en verksamhetsplan. Verksamhetsplanen gäller tre år men revideras varje år. I verksamhetsplanen prioriterar Siun kontrollverksamheten bland annat utifrån den försvarsunderrättelseverksamhet som anses kunna medföra de största integritetsinträngen.

När verksamhetsplanen är beslutad har kansliet möten med respektive försvarsunderrättelsemyndighet för att översiktligt gå igenom de planerade kontrollerna för det närmaste året.

Inför varje kontroll skickar kansliet ut en inspektionsbekräftelse. Kansliet tar sedan kontakt med myndigheten för förberedande möten där upplägg och

frågeställningar diskuteras. Ofta genomförs ett antal möten där kansliet får underlag och där den granskade myndigheten förbereder det underlag som ska föredras för Siuns nämnd. Vid det sista mötet innan föredragningen diskuterar Siuns kansli upplägget för inspektionstillfället med den kontrollerade myndigheten.

Inför varje kontrolltillfälle skriver kansliet också en promemoria om juridiska och andra utgångspunkter för det aktuella ärendet. Denna promemoria skickas tillsammans med en kallelse till nämnden ett par dagar före kontrollen.

Inspektionssammanträdet äger sedan oftast rum hos den myndighet som kontrolleras. Sammanträdet inleds med interna överläggningar där Siuns kansli går igenom underlaget och frågeställningarna med nämnden. Därefter föredrar den kontrollerade myndigheten sitt underlag för nämnden, redogör för sina tolkningar och svarar på frågor. Efter föredragningen håller nämnden överläggning.

För att säkerställa att Siun har uppfattat omständigheterna rätt innan beslutet fattas, får den kontrollerade myndigheten ta del av faktabeskrivningen i inspektionsprotokollet.

3.2.5 *Förutsättningarna för kontrollen*

Siun är en kontrollmyndighet med en utpräglat rättslig karaktär.⁴⁹ Den kontroll som Siun ska utföra är en kontroll av att lagstiftningen på försvarsunderrättelseområdet följs.

Siuns kontroll avser försvarsunderrättelsemyndigheternas tolkning och tillämpning av aktuell lagstiftning och övrigt regelverk i deras försvarsunderrättelseverksamhet. Kontrollen är en efterhandskontroll. Detta medför att Siun aldrig lämnar förhandsbesked. Inte heller förekommer något samråd i olika frågor. Kontrollen avser de omständigheter som föreligger vid ett givet tillfälle.

Siun har framfört att myndighetens självständighet är central för dess möjlighet att verka. En konsekvens av detta är enligt Siun att det inte finns möjligheter att diskutera tolkning av för inspektionen relevanta lagrum med den kontrollerade myndigheten under perioden mellan inspektionstillfället och beslut. Sådana diskussioner kan enligt Siun endast förekomma vid förberedelser och vid inspektionstillfället.⁵⁰

⁴⁹ Prop. 2008/09:201, s. 95.

⁵⁰ Intervju med Siuns kansli 2014-11-27.

3.2.6 *Siuns dokumentation i kontrollärendena*

Siuns kansli har angett att det inte finns någon skriftlig rutin för vad som ska tas in som underlag i en akt. Praxis är att en bekräftelse på att granskningen ska genomföras finns i akten tillsammans med nämndens beslut i form av ett inspektionsprotokoll.

I de ärenden där Siun lämnat synpunkter framgår av inspektionsprotokollet utgångspunkten för Siuns granskning samt bedömningsgrunden i form av hänvisning till lagstiftningen och Siuns tolkning av denna. Vidare framgår Siuns motivering av beslutet.

I de ärenden där Siun inte lämnat någon synpunkt eller gjort någon observation är dokumentationen som regel sparsam. I dessa fall finns ofta endast en bekräftelse på att granskningen ska genomföras samt beslut om att ärendet avslutas, utan angivande av bedömningsgrunder eller skäl.

I samtliga akter som granskats saknas dokumentation om arbetsmetoden vid kontrollerna. Det finns ingen dagbok över de arbetsmoment som ingått i granskningen. I en del fall dokumenteras de frågor som ställts. Den promemoria med underlag som Siuns kansli tagit fram för nämnden dokumenteras heller inte i akten då den enligt Siun är en arbetshandling och inte utgör underlag för beslut.

3.2.7 *Kontrollverksamheten 2009 till 2014*

Siun delar schematiskt in sina granskningar i tre typer.⁵¹ De typer av granskningar som Siun använder är:

- Övergripande granskning av verksamheten. Denna typ av granskning syftar till att få en överblick över hur en viss verksamhet bedrivs och förutsättningarna för den. Resultatet av denna typ av granskning leder mer sällan till synpunkter, utan utgör underlag för den fortsatta granskningsverksamheten.
- Administrativ granskning, i vilken Siun granskar styrdokument, rutiner och interna regler för verksamheten. Denna typ av granskning kan ligga till grund för synpunkter men även ge underlag för planering av det fortsatta arbetet.
- Detaljerad granskning, i vilken försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet granskas i detalj genom bland annat stickprov. Denna typ av granskning är återkommande och ger enligt Siun med tiden en klarare bild av den verksamhet som granskas. En detaljerad granskning kan ligga till grund för synpunkter på hur den granskade myndigheten mer konkret tillämpar aktuella regelverk.

⁵¹ Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Årsredovisning för 2013, s. 5.

Genom att över tiden genomlysa försvarsunderrättelsemyndigheternas verksamhet med dessa granskningstyper gör Siun bedömningen att myndighetens kontroll blir utförd på ett tillfredsställande sätt.⁵²

Kontrollerna och synpunkterna

Siun har från det att myndigheten inrättades den 1 december 2009 och fram till och med slutet av augusti 2014, genomfört totalt 105 granskningsärenden av försvarsunderrättelsemyndigheterna och 85 kontroller på enskilda begäran.⁵³

Antalet granskningar av försvarsunderrättelsemyndigheterna ökade kraftigt under 2011 för att därefter plana ut i en svag ökningstakt. Siuns kansli förklarar den kraftiga ökningen relativt föregående år med att Siun vid denna tid hunnit bygga upp sitt kansli och övrig verksamhet som tidigare tagit resurser i anspråk från granskningsverksamheten.

Granskningarna av myndigheterna fördelar sig så att Siun totalt sett genomfört 61 granskningar på FRA, 35 på Försvarsmakten, 6 på FMV och 3 på FOI (se diagram 1).

Förklaringen till det lägre antalet kontroller på FMV och FOI är att den försvarsunderrättelseverksamhet som de bedriver är av mindre omfattning. Deras verksamhet är koncentrerad till analys av material som andra insamlat. Myndigheterna hanterar heller inte personuppgifter i försvarsunderrättelseverksamheten i samma omfattning som FRA och Försvarsmakten, och det finns ingen särskild registerförfattning som Siun har i uppgift att kontrollera mot.

Fördelningen av lämnade synpunkter

Av de 105 kontroller som Siun genomfört från december 2009 till och med augusti 2014 har 19 resulterat i beslut om att lämna en synpunkt. Försvarets radioanstalt har fått 10 synpunkter, Försvarsmakten har fått 7 synpunkter och FMV och FOI har fått 1 synpunkt var.

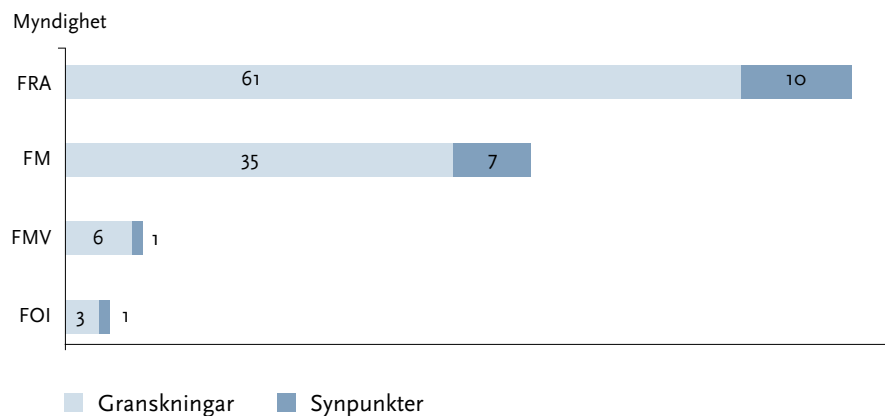
Procentuellt innebär detta att synpunkter lämnats i totalt cirka 18 procent av kontrollerna. Det vill säga i nästan en femtedel.

Av kontrollerna på FRA motsvarar detta att synpunkter lämnats i cirka 16 procent av fallen, för Försvarsmakten i cirka 20 procent och för FMV cirka 16 procent samt för FOI i cirka 33 procent av kontrollerna. När det gäller FMV och FOI förklaras den höga procentsiffran för synpunkter av ett lägre antal kontroller.

⁵² Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Årsredovisning för 2013, s. 5.

⁵³ Uppgifter lämnade av Siuns kansli 2014-11-05 samt Siuns årsredovisningar för åren 2009–2013.

Diagram 1 Kontroller och synpunkter fördelat per försvarsunderrättelsemyndighet fr.o.m. december 2009 t.o.m. augusti 2014



Kontrollerna fördelade efter lagstiftningen

När det gäller fördelningen av kontroller på respektive uppgift i Siuns instruktion visar underlaget att myndigheten genomfört totalt 37 kontroller i enlighet med sin uppgift att granska enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Av dessa resulterade 6 i att synpunkter lämnades (se diagram 2 och 3).

21 kontroller har genomförts enligt uppgiften att granska den personuppgiftsbehandling som bedrivs med stöd av särskilda registerförfattningar. Av dessa resulterade 6 i att synpunkter lämnades.

När det gäller uppgiften att följa tillämpningen av försvarsunderrättelselagen har 9 kontroller genomförts vilka inte har föranlett någon synpunkt.

18 kontroller har avsett om verksamheten vid myndigheterna bedrivs enligt regeringens inriktning. I 7 av dessa har synpunkter lämnats.

15 kontroller har genomförts av de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder. Dessa har inte föranlett några synpunkter.

Inhämtning av underrättelser med övriga medel och metoder har granskats 2 gånger men inte föranlett någon synpunkt.

Vidare har 3 kontroller genomförts av principer för rekrytering och utbildning. Ingen av dessa har föranlett synpunkter.

Diagram 2 Fördelningen av kontroller fr.o.m. december 2009 t.o.m. augusti 2014 utifrån kontroll enligt Siuns instruktion⁵⁴

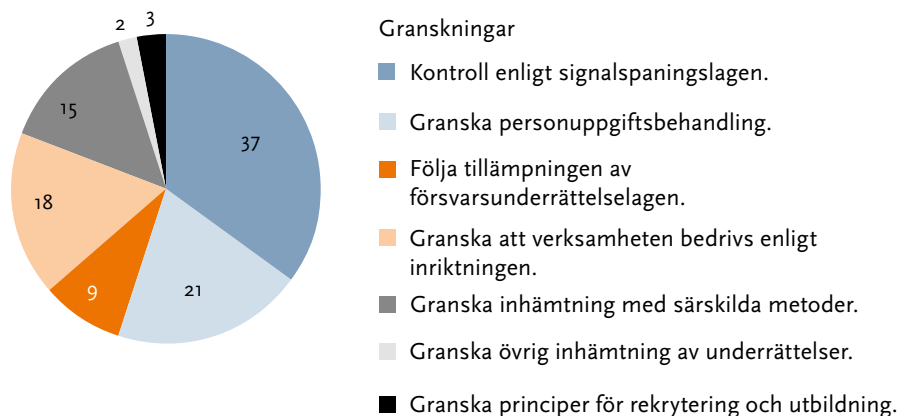
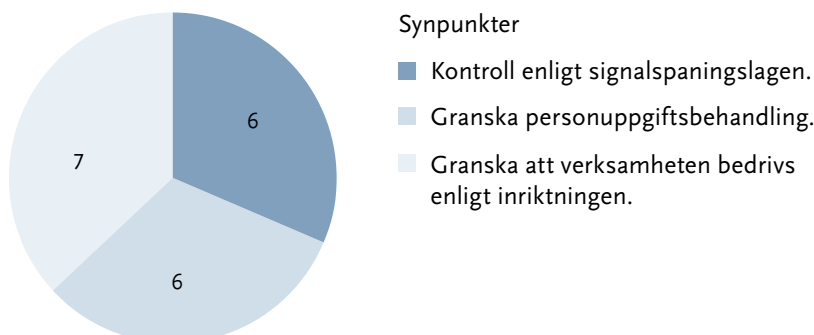


Diagram 3 Fördelningen av synpunkter fr.o.m. december 2009 t.o.m. augusti 2014 utifrån kontroll enligt Siuns instruktion⁵⁵



3.2.8 Kontroll på enskilds begäran 2009 till 2014

Enligt 10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska Siun på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har bedrivits i enlighet med lag. Kontrollmyndigheten ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

⁵⁴ Uppgifter lämnade av Siuns kansli 2014-11-05 samt Siuns årsredovisningar för åren 2009–2013.

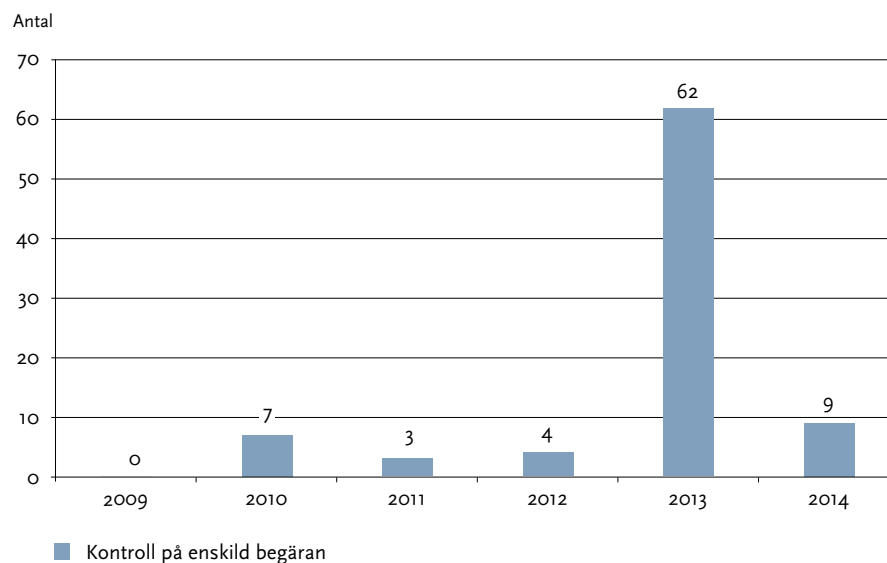
⁵⁵ Ibid.

När ett ärende kommer in till Siun kontrolleras att de formella förutsättningarna för begäran är uppfyllda och en bekräftelse skickas sedan till den enskilde. Om ansökan inte är komplett ges den enskilde en möjlighet att komplettera den. Siun genomför därefter en kontroll i FRA:s system. Ett skriftligt beslut fattas av nämnden och skickas till den enskilde. Av beslutet framgår om det förekommit otillbörlig signalspaning eller inte.

Under 2013 skedde en kraftig ökning i antalet kontroller på begäran av enskild (se diagram 4). Ökningen hade sin orsak i debatten som då fördes i media om FRA:s signalspaning och samarbete med utländska partner. Det finns inget som tyder på att denna ökning håller i sig. Fram till augusti 2014 har antalet begäran från enskild fallit tillbaka till tidigare nivåer runt eller under cirka tio stycken per år.

Av de 85 kontroller som gjorts på enskilds begäran har ingen visat att något otillbörligt ägt rum.⁵⁶

Diagram 4 Kontroll på enskilds begäran fr.o.m. december. 2009 t.o.m. augusti 2014



3.2.9 Beslut om att inhämtning ska upphöra

Om det vid kontroll framkommer att inhämtningen som FRA bedrivit inte är förenlig med tillstånd meddelat av Förvarsunderrättsedomstolen, får Siun besluta om att inhämtningen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras.⁵⁷ Siun har hittills inte funnit

⁵⁶ Uppgifter lämnade av Siuns kansli 2014-11-05 samt Siuns årsredovisningar för åren 2009–2013.

⁵⁷ 10 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

att någon inhämtning förekommit i strid med tillstånd från domstolen och har därför inte haft anledning att besluta om att inhämtning eller upptagning ska upphöra eller förstöras.

3.2.10 *lakttagelser från ett av Siuns kontrollärenden*

Som komplement till dokumentgranskningen och intervjuerna har Riksrevisionen under hösten 2014 följt en del av en kontroll som Siun genomfört på Försvarmakten. Kontrollen var en så kallad övergripande granskning med syftet att identifiera vilken försvarsunderrättelseverksamhet som Försvarmakten bedriver i internationella insatser och var gränsdragningen går mot annan underrättelseverksamhet. Kontrollen omfattade alltså en principiellt viktig fråga som avgör gränserna för Siuns kontroll.

Siun och Försvarmakten genomförde tre förberedande möten som i huvudsak handlade om att Försvarmakten skulle ta fram en presentation och redogörelse för verksamheten till Siuns nämnd.

Vid kontrollsammanträdet ställde Försvarmakten upp med en betydande grupp medarbetare med kunskaper inom området. Efter föredragningen av Försvarmakten ställde nämndens ledamöter och kansli frågor till Försvarmakten. Därefter höll nämnden interna överläggningar där Riksrevisionen inte deltog.

Efter nämndens inspektion var det för Riksrevisionen oklart om Siun hade fått klarhet i var gränsdragningen går för försvarsunderrättelseverksamhet i det aktuella ärendet.

Siuns kansli har dock för Riksrevisionen anfört att gränsdragningen blev tydlig för Siun vid inspektionstillfället.⁵⁸ Nämnden fattade emellertid inte beslut vid inspektionstillfället, utan valde att låta frågan beredas vidare av kansliet. Beslut fattades efter ytterligare beredning i december 2014.

3.2.11 *Slutsatser om kontrollverksamheten*

Riksrevisionens slutsats är att Siun utför de uppgifter som myndigheten har enligt lagar och förordningar. Granskningen visar också att Siun uppfyller de flesta av de kriterier som Riksrevisionen anser är en förutsättning för en effektiv kontrollverksamhet. Siuns dokumentation av kontrollverksamheten är dock sparsam vilket innebär att det är svårt för Riksrevisionen att bedöma om Siun skulle kunna bedriva sin kontrollverksamhet mer effektivt än i dag. Riksrevisionens granskning visar också att det finns delar av

⁵⁸ Intervju med Siuns kansli 2014-12-05.

kontrollverksamheten som behöver utvecklas, till exempel dokumentationen av arbetsprocessen och kontrollärendena samt tydligheten i besluten.

Det finns viss osäkerhet om verksamhetens omfattning

För att kunna fullgöra sina uppgifter behöver Siun ha kännedom om var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs och var gränsen går mot annan verksamhet. Försvarsunderrättelsemyndigheterna har också ett ansvar att känna till om den verksamhet som de bedriver är att beteckna som försvarsunderrättelseverksamhet.

Det kontrollärende som Riksrevisionen följt vid Försvarmakten tyder på att det i en del fall fortfarande återstår för de inblandade myndigheterna att bedöma om en verksamhet vid Försvarmakten ska anses vara försvarsunderrättelseverksamhet eller inte.

Riksrevisionen har förståelse för att det krävs tid för att fastställa var gränserna går i varje del av verksamheten då denna är utsatt för en fortgående förändring. Riksrevisionen anser dock att det är angeläget att Siun och Försvarmakten tar initiativ till att reda ut de oklarheter som kan finnas.

Den tillfälligt kraftiga ökningen av kontroller på enskilda begäran under 2013 visar också på den osäkerhet som finns om arbetsbelastningen. Samtidigt har Siuns kansli angivit att ökningen hittills inte inneburit en sådan belastning att annan kontrollverksamhet behövt prioriteras bort.⁵⁹

Siuns prioriteringar utgår från lagstiftningen

Granskningen visar att Siun har en verksamhetsplanering som utgår från de uppgifter som anges i lagstiftningen och i myndighetens instruktion. En tyngdpunkt i verksamheten ligger på kontrollen av sökbegrepp samt på förstöring och rapportering inom signalspaningsverksamheten. Myndigheten prioriterar också kontroller inom områden där den bedömer att integritetsintrången riskerar att bli störst. Denna prioritering är i linje med vad som anges i förarbeten till lagstiftningen och i myndighetens instruktion.

Dokumentationen är sparsam och sekretesshänsyn har fått företräde

Riksrevisionen har funnit att det har växt fram en praxis hos Siun för hur granskningarna ska genomföras, men att det saknas skriftlig dokumentation om hur processen genomförs. Det finns till exempel ingen fastställd dokumentation om hur myndigheten arbetar metodmässigt med sina kontroller. Denna kunskap finns nu i minnet hos de personer som arbetar på Siuns kansli. Det innebär att myndigheten är beroende av det institutionella

⁵⁹ Intervju med Siuns kansli 2014-04-24.

minne som enskilda medarbetare har, vilket är en sårbarhet vid förändringar bland personalen. Avsaknaden av dokumenterade rutiner och metoder för kontrollen riskerar också att leda till olika bedömningar i kontrollen av samma områden.

Enligt verksamhetsplanen för 2014 ska Siun dokumentera sina arbetsmetoder. Detta arbete var under granskningen ännu inte slutfört och Riksrevisionen har därför inte haft möjlighet att ta del av eller bedöma hur det genomförts. Riksrevisionen anser att det är angeläget att myndigheten snarast färdigställer dokumentationen om arbetsmetoder och bedömningsgrunder.

Den sekretess som omgärdar försvarsunderrättelseverksamheten påverkar hur Siun väljer att dokumentera sin verksamhet. Med hänsyn till att myndigheten vill undvika att samla på sig uppgifter som omfattas av sekretess är dokumentationen därför sparsam i kontrollärendena. Det innebär att det, utöver nämndens inspektionsprotokoll, ofta saknas information om hur granskningarna genomförts. Detta begränsar möjligheterna för en utomstående granskare som Riksrevisionen att sätta sig in i hur Siun arbetat i olika kontroller och försvårar en bedömning av om Siun skulle kunna bedriva sin kontrollverksamhet mer effektivt än i dag. Det innebär också att det saknas en historik hos myndigheten om hur de arbetat, vilka frågor som ställts och på vilka grunder bedömningar gjorts. Sådan dokumentation är enligt Riksrevisionen viktig för att Siun ska kunna utvärdera verksamheten och utveckla sina metoder.

Kontrollen ställer stora krav på förberedelser och kvalitetssäkring

Siun kontrollerar att lagstiftningen på försvarsunderrättelseområdet följs. Kontrollen avser försvarsunderrättelsemyndigheternas tolkning och tillämpning av aktuell lagstiftning och övrig styrning av försvarsunderrättelseverksamheten. Kontrollen är en efterhandskontroll och avser de omständigheter som finns vid ett givet tillfälle. Siun lämnar aldrig förhandsbesked. Siun samråder heller inte med de kontrollerade myndigheterna om tolkningar av lagstiftningen.

Regelverket i kombination med den arbetsprocess som Siun tillämpar innebär att det är den information som framkommer vid själva inspektionstillfället som utgör underlag för nämndens beslut. Detta ställer stora krav på att förberedelsearbetet leder till att all relevant information kan presenteras vid inspektionstillfället. Ett stort ansvar läggs på den kontrollerade myndigheten att vid ett tillfälle kunna ge en korrekt bild av sin verksamhet samt kunna svara på de frågor som Siun ställer.

När det gäller förberedelserna inför inspektionstillfället och kvalitetssäkring av underlaget för beslut, har dessa processer utvecklats under de år som Siun

funnits. De kontrollerade myndigheterna har även gett uttryck för att processen generellt sett fungerar bra och att de har en nära dialog med Siuns kansli under förberedelsearbetet.

Siun hushåller med sina resurser

Siun har sökt gemensamma lösningar med FOI gällande lokaler med mera. Vidare anlitas Statens servicecenter för vissa ekonomiadministrativa uppgifter. Med tanke på verksamhetens storlek förefaller dessa lösningar ändamålsenliga. I övrigt bedömer Riksrevisionen att resursanvändningen följer kraven på god hushållning.

3.2.12 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Siun och Försvarmakten att utifrån sina respektive ansvar, där det behövs bedöma var försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs inom Försvarmakten.

Riksrevisionen rekommenderar Siun att ta fram dokumentation om de metoder som används i granskningsverksamheten. Dokumentationen bör kunna utgöra en intern vägledning för hur myndigheten ska arbeta med olika typer av kontroller.

Riksrevisionen rekommenderar Siun att ta fram nya rutiner för att i varje kontrollärende pröva vilken dokumentation som ska tas in och sparas i akten. Hänsyn bör inte bara tas till säkerhetsskyddsbehoven, utan också till behovet av underlag för att kunna följa upp, utvärdera och lära av verksamheten.

3.3 Redovisar kontrollmyndigheten resultatet av kontrollen såsom avsett till försvarsunderrättelsemyndigheterna och till regeringen?

För att redovisningen av verksamheten ska kunna anses vara fullgod bör den utföras i enlighet med de lagar och övriga regler som gäller. Besluten bör vara tydliga och motiverade samt meddelas på ett sådant sätt att det säkerställs att den kontrollerade förstår beslutet.

Vidare är det viktigt att det finns system för rapportering och uppföljning till regeringen, så att uppkomna frågor eller brister på myndigheterna som kräver regeringens agerande, kan hanteras.

För att besvara revisionsfrågan har Riksrevisionen granskat hur Siun utformar och kommunicerar sina beslut. Riksrevisionen har studerat hur myndighetens inspektionsprotokoll är utformade och hur dessa meddelas den kontrollerade myndigheten.

Som ett komplement till granskningen av akter på Siun har Riksrevisionen intervjuat försvarsunderrättelsemyndigheterna om hur de uppfattar det sätt på vilket Siun lämnar synpunkter, det vill säga om besluten uppfattas som tydliga och om kommunikationen fungerar väl.

Riksrevisionen har även granskat utformningen av de beslut som fattas efter kontroll på begäran från enskild. Utöver detta har Riksrevisionen granskat de redovisningar av verksamheten som Siun årligen lämnar till regeringen samt ställt frågor till Försvarsdepartementet om denna redovisning.

3.3.1 *Kraven på redovisning*

När det gäller redovisningen av verksamheten till regeringen ska Siun enligt sin instruktion senast den 1 mars varje år lämna en rapport till regeringen över föregående års granskningsverksamhet. Siun ska också liksom andra myndigheter i staten lämna årsredovisning i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Redovisningen efter en genomförd kontroll regleras i myndighetens instruktion där det anges att Siun ska lämna de granskade myndigheterna de synpunkter och de förslag till åtgärder som föranleds av kontrollverksamheten. Om det behövs ska Siun också lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen.

Om Siun uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, ska detta anmälas till Åklagarmyndigheten eller annan berörd myndighet. Om felaktigheter uppmärksammas som kan medföra skadeståndsansvar för staten, ska Siun anmäla det till Justitiekanslern. Om omständigheter finns som Datainspektionen bör uppmärksammas på ska det anmälas dit.

När det gäller redovisning efter kontroll på begäran av enskild ska Siun enligt 10 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

3.3.2 *Ekonomisk redovisning*

I Siuns regleringsbrev finns ett undantag från det ekonomiadministrativa regelverket som innebär att myndigheten i årsredovisningen och i inrapportering i statsredovisningssystemet, får frångå de regler i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag och förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring samt de med stöd av förordningarna meddelade föreskrifterna som medför att sekretesskyddade uppgifter kan utläsas i rapporterna. Undantaget från förordningarna ska bestämmas i samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och information som omfattas av sekretess ska redovisas i särskild ordning.

Riksrevisionens bedömning är att det tas fram underbyggda budgetprognoser och att det finns rutiner för intern uppföljning av resursförbrukningen. Prestationer i form av antal kontroller finns redovisade. I årsredovisningar brukar statliga myndigheter kommentera verksamhetens resultat i relation till respektive mål. Någon måluppfyllelse kommenteras inte av Siun, eftersom Siun saknar mål för sin verksamhet.

Riksrevisionen har under åren haft några synpunkter på redovisningen i årsredovisningen, till exempel avseende felaktig periodisering och felklassificering av kostnader, men inga av dessa har bedömts vara väsentliga eller renderat skrivningar i revisionsberättelsen.

3.3.3 *Redovisningen av kontrollverksamheten*

Siun ska enligt sin instruktion senast den första mars varje år lämna en rapport till regeringen över föregående års granskningsverksamhet. Det finns därutöver inget närmare beslutat om hur eller vad som i detalj ska ingå i redogörelsen. Siun lämnar denna verksamhetsredogörelse i samband med att myndigheten lämnar årsredovisningen.

I verksamhetsredogörelsen tar Siun upp sådant som myndighetens uppgifter enligt lagar, förordningar och myndighetens instruktion men också hur myndigheten tolkar sitt uppdrag och sina uppgifter. Vidare redovisas per område den granskning och kontroll som myndigheten genomfört och om detta lett till att synpunkter lämnats.

Med anledning av den sekretess som omger den granskade verksamheten har Siun valt att hålla redovisningen på en övergripande nivå och går inte in på detaljer i enskilda ärenden.

3.3.4 *Siuns meddelande av besluten till försvarsunderrättelsemyndigheterna och till den enskilde*

Siun eftersträvar att myndighetens verksamhet i så hög grad som möjligt ska kunna redovisas på ett öppet sätt.

Hur Siuns beslut kommuniceras till den kontrollerade myndigheten beror delvis på om nämnden funnit anledning att lämna någon synpunkt. Om Siun inte finner anledning att uttala sig om det granskade området kommuniceras detta ofta muntligen med den kontrollerade myndigheten samt meddelas genom ett utdrag ur Siuns sammanträdesprotokoll.

Om Siun finner anledning att uttala sig görs detta genom synpunkter eller observationer i ett inspektionsprotokoll som skickas till den berörda myndigheten. I samband med att beslutet lämnas erbjuder Siun ett samtal för att reda ut eventuella frågor.

När det gäller kontroll på begäran av enskild fattar nämnden, efter kansliets kontroll, ett beslut som skickas till den enskilde. Av beslutet framgår om det förekommit otillbörlig signalspaning eller inte.

3.3.5 *Kvaliteten på de lämnade synpunkterna*

Vid Riksrevisionens granskning av samtliga ärenden där Siun lämnat synpunkter samt ett urval ärenden utan synpunkter, har Riksrevisionen funnit att de beslut som Siun lämnar till myndigheterna har utvecklats och blivit tydligare och mer utförliga över åren. Vid genomgången av ärendena har Riksrevisionen inte funnit något som tyder på annat än att de synpunkter som Siun lämnat till Försvarsmakten, till Totalförsvarets forskningsinstitut eller till Försvarets materielverk har varit underbyggda och ändamålsenliga.

När det gäller tydligheten i de synpunkter som lämnats har det i granskningen framkommit att Försvarets radioanstalt i något fall uppfattat det som oklart hur en del formuleringar i synpunkterna ska tolkas, till exempel skillnaden mellan *ska* och *bör*. Siun har för Riksrevisionen förklarat sin användning av *bör* med att myndigheten saknar möjlighet att förelägga försvarsunderrättelsemyndigheterna att vidta åtgärder.⁶⁰

Riksrevisionen bedömer att Siun har redovisat som avsetts till de granskade myndigheterna. Riksrevisionen noterar också att Siun börjat med att erbjuda ett samtal i samband med meddelandet av beslutet för att reda ut eventuella tveksamheter. Riksrevisionen anser dock att Siun bör överväga hur de använder olika formuleringar i besluten.

3.3.6 *Slutsatser om Siuns redovisningar*

Siuns redovisningar av verksamheten är rättvisande

Riksrevisionens bedömning är att Siun lämnar synpunkter till de kontrollerade myndigheterna samt lämnar beslut efter kontroll på begäran av enskild, i enlighet med vad som anges i lag och förordning.

Riksrevisionen har funnit att verksamhetsredovisningarna över åren har varierat en del i disposition och omfattning men att de utvecklats och blivit mer utförliga. Under de senaste åren har Siun också skrivit utförligare om hur myndigheten tolkar sitt uppdrag och hur den ser på sin roll.

När det gäller formen och innehållet på redovisningen bedömer Riksrevisionen att verksamhetsredogörelserna i dag i allt väsentligt är tydliga och rättvisande.

⁶⁰ Intervju med Siuns kansli 2014-12-05.

Tydligheten i Siuns beslut kan utvecklas

Granskningen visar att det i något fall uppstått tveksamheter hos den granskade myndigheten om vad Siun menar med de formuleringar och begrepp som använts i beslutet. Riksrevisionen anser att Siun bör vara tydliga med innebörden och skillnaden mellan vissa begrepp som använts, till exempel *observation* och *synpunkt*.

Då det gäller kontroll på enskilda begäran har Riksrevisionen inte funnit något som tyder på annat än att dessa beslut utformas som avsett med hänsyn taget till sekretessbestämmelserna.

3.3.7 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Siun att se över formuleringarna i sina beslut för att göra dessa tydligare för försvarsunderrättelsemyndigheterna.

3.4 Leder synpunkter från kontrollen till åtgärder hos försvarsunderrättelsemyndigheterna?

Ett väl fungerande kontrollsystem för försvarsunderrättelseverksamheten förutsätter att de synpunkter som Siun lämnar tas på allvar och leder till åtgärder hos de kontrollerade myndigheterna. Hur åtgärderna hanteras kan också indikera hur försvarsunderrättelsemyndigheterna uppfattar kvaliteten och relevansen i kontrollen.

När det gäller hanteringen av synpunkter anser Riksrevisionen att krav kan ställas på att de som fått synpunkter har en rutin för att hantera dessa och att de genomför de förändringar som är motiverade. Vidare anser Riksrevisionen att det i kontrollen bör ingå att kontrollmyndigheten följer upp kontrollverksamheten.

För att få underlag för att besvara revisionsfrågan har Riksrevisionen i samtliga ärenden där Siun lämnat synpunkter undersökt hur försvarsunderrättelsemyndigheterna tagit emot synpunkterna och om de genomfört förändringar i verksamheten. Riksrevisionen har gått igenom försvarsunderrättelsemyndigheternas dokumentation i dessa ärenden samt vid behov intervjuat ansvariga handläggare.

3.4.1 Siuns sanktionsmöjligheter

Som konstaterades i avsnitt 3.2.9 får Siun besluta att viss inhämtning genom signalspaning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade

uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som meddelats.⁶¹

Utöver detta har Siun inga formella sanktionsmöjligheter. Kontrollsystemet bygger i stället på att myndigheterna rättar sig efter Siuns synpunkter vilket bland annat uttrycks i förarbetena till lagstiftningen. I propositionen *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* anför regeringen att "även utan en reglerad sanktionsmöjlighet är det för övrigt självklart att signalspaningsmyndigheten skall rätta sig efter nämndens beslut".⁶²

3.4.2 Hur synpunkterna från Siun hanteras

Riksrevisionens granskning visar att Försvarsmakten i samtliga fall agerat i enlighet med Siuns synpunkter. Ett ärenden avseende personuppgiftsbehandling⁶³ har också initierat en tillsyn av Datainspektionen. De åtgärder som Försvarsmakten genomför med anledning av Datainspektionens beslut tillgodoser också de synpunkter som Siun lämnat.

När det gäller FRA visar granskningen att myndigheten i samtliga fall hanterat de synpunkter den fått, men att FRA i något fall önskat ett klargörande av vad Siun menar med sin synpunkt.⁶⁴

I ett fall⁶⁵ där Siun lämnat synpunkt om att testmaterial för återkommande tester i FRA:s utvecklingsverksamhet inte kan placeras i uppgiftssamlingen för analyser, har FRA hemställt till regeringen om ett klargörande av lagstiftningen.

Av de 6 kontroller som genomförts vid FMV har en resulterat i en synpunkt.⁶⁶ Denna synpunkt var av administrativ karaktär och handlade om ett klargörande i myndighetens interna regelverk om ansvaret för underrättelseverksamheten. FMV har agerat i enlighet med synpunkten och klargjort ansvarsfördelningen.⁶⁷

Siun har utfört 3 kontroller vid FOI. I en av dessa har Siun lämnat en synpunkt.⁶⁸ Synpunkten handlade om myndighetens organisering och ansvarsfördelning inom försvarsunderrättelseverksamheten. FOI har genomfört ändringar som tillgodoser Siuns synpunkt.

⁶¹ 10 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

⁶² Prop. 2006/07:63, s. 117.

⁶³ Siun dnr 44-2012Ö. Granskning PuL FM.

⁶⁴ Siun dnr.7-2012KH. (Med hänsyn till sekretess kan ärendemening ej anges.)

⁶⁵ Siun dnr. 27-2013H, FRA dnr. Ö3732/13.

⁶⁶ Siun dnr. 6-2011H. Granskning av att FMV följer inriktningen enligt 4 § Siuns instruktion.

⁶⁷ FMV dnr. 12FMV 1067-1:1.

⁶⁸ Siun dnr. 7-2011Ö. Granskning av att FOI följer inriktningen enligt 4 § Siuns instruktion.

3.4.3 *Siuns uppföljning av de lämnade synpunkterna*

Granskningen visar att Siun inte har någon enhetlig rutin för uppföljning av de synpunkter som myndigheten lämnat. Behovet och metoderna för uppföljning bedöms i stället från fall till fall. Siun menar att kontrollens återkommande karaktär innebär att prioriterade områden och frågeställningar med jämna mellanrum följs upp. I vissa granskningar har Siun dock funnit det påkallat att tidigt planera för en uppföljande insats och i en del av fallen innehåller Siuns beslut en uppmaning till den berörda myndigheten att redovisa vilka åtgärder som vidtagits.

3.4.4 *Slutsatser om hanteringen av synpunkter*

Riksrevisionens granskning visar att försvarsunderrättelsemyndigheterna i samtliga fall har en rutin för att ta emot och hantera Siuns synpunkter och, med undantag för det ärende som hänvisats av FRA till regeringen, också har vidtagit de åtgärder som Siun beslutat. Myndigheterna har uttryckt en positiv syn på kontrollen och att den bidrar till att hjälpa dem att utveckla sin verksamhet. Riksrevisionens slutsats är därför att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och när så är påkallat genomför förändringar i verksamheten.

När det gäller Siuns uppföljning av synpunkterna bedömer Riksrevisionen att eventuella brister bör kunna upptäckas genom att kontrollerna på de flesta områden är återkommande. I de fall kontrollerna inte är återkommande bör Siun fortsätta med att begära en redovisning av de åtgärder som försvarsunderrättelsemyndigheten avser vidta och överväga att genomföra en särskild uppföljning genom en ny kontroll.

3.4.5 *Rekommendationer*

Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer om hanteringen av synpunkter.

Käll- och litteraturförteckning

Svensk författning

Personuppgiftslag (1998:204).

Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

Lag (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.

Myndighetsförordning (2007:515).

Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst.

Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Förordning (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

Förordning (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

Förordning (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarets materielverk.

Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Förordning (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Budgetlag (2011:203).

Styrdokument

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarets underrättelsenämnd.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Propositioner, betänkanden och skrivelser med mera

Regeringens proposition (1975/76:189) med förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten m.m.

Betänkandet av 1996 års underrättelsekommitté. (SOU 1999:37) Underrättelsetjänsten – en översyn.

Regeringens proposition (1999/2000:25) Lag om försvarsunderrättelseverksamhet.

Departementsskrivelse (Ds 2005:30) En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringens proposition (2006/07:63) En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsutskottets betänkande (2006/07:FöU10) En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringens proposition (2008/09:201) Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning.

Regeringens skrivelse (2010/11:41) Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringens skrivelse (2011/12:48) Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Betänkande av Signalspaningskommittén. (SOU 2011:13) Uppföljning av signalspaningslagen.

Regeringens skrivelse (2012/13:59) Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringens skrivelse (2013/14:54) Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Internetkällor

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhetens hemsida. www.siun.se

Försvarets radioanstalts hemsida. www.fra.se

Försvarmaktens hemsida. www.forsvarsmakten.se

Datainspektionens hemsida. www.datainspektionen.se

Försvarets materielverks hemsida. www.fmv.se

Totalförsvarets forskningsinstitutets hemsida. www.foi.se

Övrigt skriftligt material

Försvarets underrättelsenämnd. Behov av anslag för budgetåret 2010.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, budgetunderlag 2011–2013.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, budgetunderlag 2012–2014.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, budgetunderlag 2013–2015.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, budgetunderlag 2014–2016.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, budgetunderlag 2015–2017.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, årsredovisning 2010.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, årsredovisning 2011.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, årsredovisning 2012.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, årsredovisning 2013.

Datainspektionen. Datainspektionens redovisning av regeringsuppdraget Fö2009/355/SUND 2010-12-06.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. Underlag med statistik över genomförda kontroller och synpunkter fr.o.m. 2009- t.o.m. augusti 2014. Daterat 2014-11-05.

FRA hemställan till regeringen om klargörande av lagstiftning. FRA. dnr. Ö3732/13.

Svar från Regeringskansliet på Riksrevisionens frågor, Fö2014/1761/SUND.

Kontrollärenden vid Siun

Ärendemening anges med hänsyn till sekretess ej för kvalificerat hemliga (KH) ärenden.

18-2011H	Granskning av Försvarsmaktens tillämpning av 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarunderrättelseverksamhet.
25-2011H	Granskning av att FM följer inriktningen enligt 4 § Siuns instruktion.
4-2012KH	
4-2009Ö	Granskning enligt 8 § lagen om signalspaning i försvarunderrättelseverksamheten.
11-2010KH	
5-2011KH	
19-2011H	Granskning av rapportering enligt 10 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarunderrättelseverksamheten.
42-2011H	Granskning av FRA:s personuppgiftsbehandling enligt 3 § Siuns instruktion.
64-2011H	Granskning av FRA:s förstöring enligt 2 § Siuns instruktion.
7-2012KH	
44-2012Ö	Granskning PuL FM.
6-2013KH	
27-2013H	Granskning av FRA:s personuppgiftsbehandling enligt 3 § Siuns instruktion.
1-2014KH	
6-2011H	Granskning av att FMV följer inriktningen enligt 4 § Siuns instruktion.
7-2011Ö	Granskning av att FOI följer inriktningen enligt 4 § Siuns instruktion.
39-2012Ö	Granskning av viss inhämtning FRA.
60-2012Ö	Granskning av FM enligt 4 § Siuns instruktion.
67-2012Ö	Granskning av FRA:s personuppgiftsbehandling enligt 3 § Siuns instruktion.
3-2013Ö	Granskning av principer för rekrytering och utbildning FM.
9-2013Ö	Granskning av FRA:s rapportering.
22-2013Ö	Granskning av att FM följer den inriktning som är bestämd.
52-2013Ö	Granskning av principer för rekrytering och utbildning hos FRA.
4-2014Ö	Granskning av FRA:s sökbegrepp.
17-2014H	Granskning av FRA:s personuppgiftsbehandling.
18-2014H	Granskning av FRA:s rapportering.
35-2014Ö	Granskning av FRA enligt 2 § Siuns instruktion (förstöring).

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?

2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingsarbetet
2015 2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Försvarsunderrättelseverksamheten omgärdas av hög sekretess och begränsad insyn. I verksamheter med sådan begränsad transparens finns risk för att det uppstår osäkerhet hos allmänheten om verksamhetens innehåll och metoder. En väl fungerande kontroll är därför viktig.

Riksrevisionen har granskat om kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar effektivt. Riksrevisionens slutsats är att kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), har fått förutsättningar för att kunna bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt och att Siun utför de uppgifter myndigheten har enligt lagar och förordningar.

Riksrevisionens granskning visar också att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och genomför åtgärder i enlighet med Siuns beslut.

Riksrevisionen bedömer samtidigt att det finns delar av Siuns kontrollverksamhet som behöver utvecklas, till exempel dokumentationen av arbetsprocessen och kontrollärendena samt tydligheten i besluten.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 366 0

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm