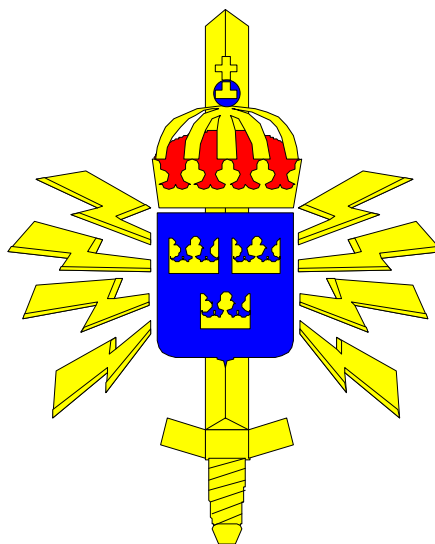


2008-03-17

Sida 1(13)



**Öppen version av
Försvarets radioanstalts budgetunderlag
2009-2011**

**FRA:s budgetunderlag är hemligt.
I den här öppna versionen har bara en del tagits med.**

2008-03-17

Sida 2(13)

Innehåll:

Generaldirektörens förord	3
1 Vad FRA kan göra inom given anslagsram perioden 2009-2011	6
1.1 Rapportproduktion (kommunikationsspaning)	6
1.2 Teknisk signalspaning	6
1.3 Kryptologi	6
1.4 Stöd vid internationella insatser	7
1.5 Informationssäkerhet och IT-relaterade hot	7
1.6 Förslag till finansiering år 2009-2011	7
2 Angelägna behov som FRA inte kan möta inom given anslags ram perioden 2009-2011	9
2.1 Rapportproduktion	9
2.1.1 Behov av utökad produktionskapacitet.	9
2.2 Teknisk signalspaning (TES)	9
2.2.1 Behov av utökad produktionskapacitet	9
2.3 Kryptologi	9
2.3.1 Behov av utökad produktionskapacitet samt forskning och utveckling	9
2.4 Stöd vid internationella insatser	10
2.4.1 Uppgift	10
2.4.2 Uppdragsgivarnas behov	11
2.4.3 Behov av utökad produktionskapacitet	11
2.5 Informationssäkerhet och IT-relaterade hot	12
2.5.1 Behov av utökad produktionskapacitet	12
2.6 Lokalbehov	12
2.6.1 Investeringsbehov med därtill hörande utgifter utöver tilldelad anslagsram	12

2008-03-17

Sida 3(13)

Generaldirektörens förord

I enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag lämnar Försvarets radioanstalt härmed myndighetens förslag till en långsiktig finansiering av verksamheten med en detaljering för de närmaste tre följande åren. Vi beskriver här vad vi kan göra inom den givna ekonomiska ramen och vilka angelägna behov som vi inte kan möta inom denna. Jag ska här kommentera en del av detta och ta upp några andra frågor.

FRA:s budgetunderlag är hemligt. I den här öppna versionen har bara en del tagits med.

Det måste alltid finnas en grundförmåga

FRA har till uppgift att bedriva underrättelseproduktion baserad på signalspaning mot kommunikations- och radarsignaler.

För att framgångsrikt bedriva signalspaning krävs en grundförmåga vad gäller inhämtnings-, bearbetnings- och rapporteringsstruktur som möjliggör arbete med råmaterial hämtat från såväl radio, satellit samt via partnersamverkan.

Inom grundförmågan finns djupa kunskaper om allmän radio- och teleteknik både från ett teoretiskt- och ett praktiskt perspektiv om aktuell signalmiljö, om den i allt snabbare takt växande och brokiga skaran av telekommunikationstjänster. Det krävs också god kännedom om och tillgång till lämplig teknik för att hantera flertalet av dessa inklusive kunskaper i modern bearbetning och relevant underrättelserapportering.

Grundförmågan används löpande för produktion, forskning och utveckling inom telekommunikationsområdet som är mycket stort och under allt snabbare utveckling. Under de senaste tio åren har därför förutsättningarna för vår verksamhet gradvis förändrats, de sista åren alltmer markant såväl i omvärlden som rent tekniskt. Telekommunikation idag innebär möjligheter såväl för den enskilde som för teleoperatörerna, som inte fanns för bara några år sedan. FRA måste ligga på "framkant" på teknikutvecklingen, något som i realiteten är svårare och svårare, eftersom den är allt snabbare.

Ett målinriktat arbete har bedrivits under många år för att utveckla och förvalta denna grundförmåga bland annat genom åtgärder för en förbättrad råmaterialförsörjning via partnersamarbete och utökade accesser inom de områden vi idag har möjlighet att producera råmaterial från. Detta arbete har lett fram till en faktisk ökning av materialmängden på vissa områden. Den snabba utvecklingen leder dock ändå till att FRA förlorar råmaterial genom bland annat omläggning av kommunikationsvägar oavsett om dessa är civila

2008-03-17

Sida 4(13)

eller militära från till exempel satellit till kabel, analogt till digitalt, samt den ökande mängden tillgängliga tjänster och kommunikationsvägar som ständigt sker i de globala telekommunikationerna.

Även om en eller flera underrättelseuppgifter tas bort från underrättelseproduktionen så måste grundförmågan finnas kvar. Så länge FRA har kvar underrättelseuppgifter, måste myndigheten nämligen upprätthålla relevant kompetens-, teknik- och accessnivå inom de områden som används för modern telekommunikation. Om delar av grundförmågan monteras ner, kommer myndigheten inte att kunna producera underrättelser av det slag som efterfrågas.

FRA:s stöd till Försvarsmaktens internationella insatser

Enligt regleringsbrevet ska FRA stödja Försvarsmaktens internationella insatser och ha en kompetens som omfattar hela signalunderrättelsekedjan. Kompetensen ska användas för att stödja bl.a. Försvarsmaktens underrättelseförband och förband med motsvarande kompetens.

Stödet består av strategiska underrättelser och teknisk signalspaning. Stöd lämnas vidare i form av utbildning och annan kompetensöverföring samt rådgivning.

Rollfördelningen mellan FRA och Försvarsmakten på signalunderrättelseområdet har visat sig inte vara ändamålsenlig.

FRA och Försvarsmakten träffade därför den 1 november 2007 en överenskommelse om samverkan mellan myndigheterna inom området signalunderrättelsetjänst. Myndigheterna ville med överenskommelsen skapa en ny och högre effekt inom signalunderrättelsetjänsten till stöd för Försvarsmaktens internationella insatser.

Lokalfrågan

De senaste åren har det blivit alltmer uppenbart att FRA behöver lokaler som är mer ändamålsenliga för sin verksamhet. Lokalerna är ineffektiva både när det gäller yta och teknisk infrastruktur och den stora mängden byggnader på Lovön skapar problem när det gäller att hålla samman avdelningar och projektgrupper.

Våra olika verksamheter kan inte bedrivas på ett modernt och flexibelt sätt. I samarbete med vår hyresvärd Fortifikationsverket, har vi genomfört en utredning för att värdera lokalsituationen ur ett långsiktigt helhetsperspektiv. Resultatet innebär att FRA behöver förnya två tredjedelar av lokalbeståndet på Lovön under de närmaste fem åren. Denna nödvändiga förnyelse kommer att kräva ekonomiska resurser som inte finns inom ramen. FRA återkommer till detta i avsnitt 2.6.

2008-03-17

Sida 5(13)

Samarbete med Must och Säpo på terroristområdet

Under Samverkansrådet mot terrorism finns en permanent arbetsgrupp som kallas Nationellt Centrum för Terrorhotsbedömning (NCT) bestående av representanter från Säkerhetspolisen, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och FRA. Syftet med verksamheten är att ta fram gemensamma hotbilda-bedömningar avseende terrorhot med bäring på Sverige och svenska intressen. Bedömningarna presenteras regelbundet för Regeringskansliet och andra myndigheter.

2008-03-17

Sida 6(13)

1 Vad FRA kan göra inom given anslagsram perioden 2009-2011

1.1 Rapportproduktion (kommunikationsspaning)

FRA:s ena huvuduppdrag – signalunderrättelsetjänst - består av två delar: kommunikationsspaning och teknisk signalspaning. Kommunikationsspaningen tar fram underrättelser (rapportproduktion) till stöd för regeringens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för övriga uppdragsgivares behov. Dessa behov uttrycks i form av årliga inriktningar. Inriktningarna är såväl av geografisk som funktionell natur.

Under de senaste tio åren har förutsättningarna förändrats markant såväl i den politiska omvärlden som rent tekniskt. Telekommunikation idag innebär möjligheter såväl för den enskilde som för teleoperatörerna, som inte fanns för bara några år sedan.

FRA har under en rad av år målinriktat satsat på förbättrad råmaterialförsörjning och ökade accesser. Det målinriktade teknikutvecklingsarbetet har lett fram till en ökning av materialmängden på vissa områden.

1.2 Teknisk signalspaning

Den tekniska signalspaningen har tre stora uppgifter. Den första är uppbyggnad och uppdatering av signalreferensbiblioteket (SRB) som utgör en bas för utveckling av varnings- och motmedelssystem. Ett väl uppdaterat signalreferensbibliotek kan rädda livet på svenska flygare, sjömän och soldater. Den andra uppgiften är att ta fram underlag för Electronic-order-of-battle, (EOB). Syftet med dessa är att ge Försvarsmakten ett underlag som beskriver radarmiljön i ett aktuellt område utifrån vilken den kan göra en hotbilda- och hotbilda- bedömning inför en eventuell insats i eller kring området. Den tredje uppgiften är FRA:s stöd till Försvarsmakten avseende territoriell integritet. Detta innebär identifiering av flygplan och fartyg som kränker eller hotar att kränka svenskt luftrum och territorialvatten i Östersjöområdet.

1.3 Kryptologi

Den kryptologiska kompetensen används för att producera prioriterade underrättelser och för att stödja signalskyddet och informationssäkerhetsverksamheten i övrigt. Högkvalitativt krypto är en förutsättning för en god informationssäkerhet.

2008-03-17

Sida 7(13)

En god beräkningskraft behövs för att kunna framställa av krypton av hög kvalitet för statens behov. Tack vare ökat anslag från och med 2007 kunde en ny kraftfullare beräkningsdator anskaffas år 2007 med planerad driftsättning i mars 2008. Detta gör att möjligheterna att förbättra produktionskapaciteten på detta område kommer att bli bättre under perioden 2009-2011.

1.4 Stöd vid internationella insatser

Produktion av strategiska underrättelser sker för att stödja Regeringskansliet och Försvarsmakten dels innan beslut om insats, dels under pågående insats. En viss förmåga till signalrekognosering finns som kan genomföras under begränsad tid. Den tekniska signalspaningen kommer att utveckla modern inhämtningsutrustning för att kunna stödja insatser med Nordic Battle Group 2011.

1.5 Informationssäkerhet och IT-relaterade hot

FRA:s andra huvuduppgift är informationssäkerhetstjänst. Behovet av säkra IT-system blir allt större och inkluderar fler områden. Den verksamhet som FRA bedriver inom området är efterfrågad. FRA:s affärsidé inom informationssäkerhetsområdet bygger på att arbeta förebyggande för att kunna minimera de mer akuta reaktiva insatserna. Det förebyggande arbetet består främst av aktiv IT-kontroll (penetrationstester), specifik rådgivning till kund (säkerhetsanalys av system och nätverk), stöd vid policyarbete samt allmän utbildning (demonstrationer, deltagande i seminarier och mässor).

Informationssäkerhetsbranschen är mycket konkurrensutsatt, vilket kan göra det svårt att behålla personal med tillräcklig spetskompetens. I verksamheten bedrivs omfattande kompetensutveckling. Personalen är en kritisk framgångsfaktor. Marknadskonkurrensen är en riskfaktor att räkna med.

1.6 Förslag till finansiering år 2009-2011

Anslagsbeloppen är hämtade från budgetpropositionen för 2008. Samtliga belopp är i 2008 års prisnivå.

Tabell 1

Inkomster	utfall	prognos	beräknat	beräknat	beräknat
samtliga belopp i tkr	2007	2008	2009	2010	2011
Anslag	513 443	562 456	591 776	591 776	591 776

2008-03-17

Sida 8(13)

Anslaget har ökats med 18,4 miljoner kronor från och med år 2008 för finansiering av utgifter för räntor och amorteringar som uppstår till följd av övergången till lånefinansiering av myndighetens investeringar. Från och med år 2008 är myndigheten därmed helt kompenserad för denna övergång.

Anslaget har vidare ökats med 25 miljoner kronor 2008 och med 55 miljoner kronor från och 2009.

2008-03-17

Sida 9(13)

2 Angelägna behov som FRA inte kan möta inom given anslagsram perioden 2009-2011

2.1 Rapportproduktion

2.1.1 Behov av utökad produktionskapacitet.

Antalet underrättelsebehov som riktas till FRA överstiger vida FRA:s nuvarande förmåga och anslagsnivå. Nuvarande anslagsnivå räcker inte till för alla högst prioriterade behov i regeringens inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten 2008 och de därtill anknyttande närmare inriktningar från de myndigheter som får ge sådana. De tidigare regleringsbrevens riktlinjer om tyngdpunktsförskjutning har i praktiken medfört att antalet nya områden har ökat utan att tidigare prioriterade områden prioriterats ned i motsvarande grad eller lyfts bort. Utöver dessa behov har behoven av stöd för internationella insatser blivit påtagligt bredare och mer komplexa.

För att på ett godtagbart sätt uppfylla regeringens alla högst prioriterade behov räcker det inte med att höja takten i återrekryteringen av analytiker. FRA behöver betydligt mer personalresurser än så. Det krävs också omfattande investeringar i bland annat utbyggnad av befintliga inhämtningssystem och utveckling av ny teknik.

2.2 Teknisk signalspaning (TES)

2.2.1 Behov av utökad produktionskapacitet

I och med Försvarsmaktens internationalisering har behovet av EOB och SRB-underlag baserat på framskjuten inhämtning ökat markant och kommer att öka ytterligare. Den ökade produktionskapaciteten kommer att kräva en utökning av arbetslokalerna. För den flygande verksamheten kommer utökningen till två operativa flygplan, och därmed två besättningar, kräva fler tjänsterum samt anläggningar för fysisk träning.

2.3 Kryptologi

2.3.1 Behov av utökad produktionskapacitet samt forskning och utveckling

Användningen av krypton har ökat markant de senaste åren. Så kallade massmarknadsprodukter, dvs. krypton som kan användas av gemene man och därmed även av terrorister och andra brottslingar, blir allt vanligare och komplexare. FRA kommer att behöva möta

2008-03-17

Sida 10(13)

denna trend, bland annat genom att satsa på investeringar i beräkningskraft, omfattande forskning och utveckling, men också genom att utöka antalet kryptologer.

FRA fick från och med 2007 ett ökat anslag för att regelbundet med kortare intervall investera i utökad beräkningskraft. Till följd av den urholkning av anslaget som oavslutligt sker i och med att FRA inte får full kompensation för pris- och löneutvecklingen, kommer denna anslagsökning under perioden 2008-2019 inte att räcka till mer än en ytterligare investering i beräkningskraft. Detta innebär att beräkningskraften i praktiken endast kan förstärkas vart sjunde eller åttonde år. Detta är helt otillräckligt för att FRA ska kunna följa med i den snabba tekniska utvecklingen på kryptoområdet, kunna motsvara de krav FRA:s verksamheter har samt kunna upprätthålla en god kryptoförmåga såväl nationellt som internationellt.

Kryptologisk grundforskning för nationella behov behöver stimuleras. En större samordning behövs mellan FRA och tekniska universitet och högskolor. FRA anser det nödvändigt att få finansiera en professur i matematik med inriktning mot kryptologi och datasäkerhet på lämpligt lärosäte och få medel att inrätta doktorandtjänster vid FRA. Det kan även ge möjlighet för kryptologer på FRA att forska och disputera. Allt detta skulle långsiktigt ge Sverige möjlighet att vidmakthålla sitt internationellt goda renommé på området. Denna forskningssatsning skulle inte bara skapa en bättre grund för kryptologins utveckling i Sverige utan också gynna signalunderrättelseverksamheten och FRA:s informations säkerhetsarbete. Långsiktigt skulle denna forskningssatsning också vara av betydelse svensk tillväxtindustri inom telekom- och IT-säkerhetsområdet.

Totalt är behovet medel för en professur och fem årsarbetskrafter för att utveckla kryptologisk grundforskning.

2.4 Stöd vid internationella insatser

2.4.1 Uppgift

I enlighet med regleringsbrevet ska FRA stödja Försvarmaktens underrättelseförband och förband med motsvarande kompetens i internationell tjänst och ha kompetens som omfattar hela signalunderrättelsekedjan.

För att kunna omsätta detta till stöd krävs att FRA och Försvarmakten tillsammans kommer överens om formerna. Diskussioner om detta har under 2007 förts mellan FRA och Försvarmakten. Dessa resulterade i en principöverenskommelse avseende samverkan mellan FRA och Försvarmakten den 1 november 2007. Överenskommelsen reglerar an-

2008-03-17

Sida 11(13)

svarsfördelning mellan myndigheterna, rörliga plattformar, samverkansformer, arbetsrättslig status och finansieringsfrågor. Överenskommelsen har en preliminär status eftersom finansieringsfrågorna och de arbetsrättsliga frågorna rörande FRA-personal som tjänstgör i insatsområden, ännu inte är färdigutredda. Ett av syftena med överenskommelsen är att FRA från och med 2009 tar över ansvaret för en del av den verksamhet som Försvarmaktens underrättelseförband ska bedriva. Motiveringen till detta är att FRA är Sveriges signalunderrättelseorganisation och att uppdraget därmed kommer att bedrivas effektivare och kunna förverkligas snabbare än om ansvaret delas mellan myndigheterna på det sätt som nu är fallet. Ett förverkligande av överenskommelsen i denna del förutsätter beslut av statsmakterna.

2.4.2 Uppdragsgivarnas behov

Försvarmaktens egen förmågeutveckling är dimensionerad efter att samtidigt kunna bedriva två större insatser samt tre mindre insatser. FRA har uppfattat att Försvarmakten begär stöd med signalunderrättelsetjänst för dessa fem insatser. Den internationella erfarenheten visar att avsaknad av signalunderrättelsetjänst för Nordic Battle Group (NBG) 2011 skulle innebära att den operativa förmågan i förbandet begränsas och, beroende på karaktären av förbandets uppdrag, innebära en hög risk för skadeutfall på svensk trupp och trupp från andra deltagande länder inom NBG. Om Sverige vill ha signalunderrättelseförmåga till stöd för NBG 2011, krävs ett beslut med finansiering senast vid ingången av budgetår 2009.

2.4.3 Behov av utökad produktionskapacitet

Det som nämns i 2.4.2 går utanför vad FRA kan genomföra inom rådande anslagsram. Sveriges åtagande inom ramen för existerande och kommande insatser kommer att ställa höga krav på FRA vad gäller underrättelsestöd inför och under insats. Om FRA får möjligheter att kraftfullt öka inhämtnings- och bearbetningsförmåga av telekommunikationer i insatsområden kan detta, liksom ett bra signalreferensbibliotek, bidra till att skydda svenska och andra soldaters liv.

Med ovan angivna ansats att kunna stödja Försvarmakten i två större och tre mindre insatser samt att kunna stödja NBG upp till sex månader 2011 och i överensstämmelse med överenskommelsen med Försvarmakten har FRA planerat att utveckla förmågan successivt med början 2008 för att nå full effekt 2011.

2008-03-17

Sida 12(13)

2.5 Informationssäkerhet och IT-relaterade hot

2.5.1 Behov av utökad produktionskapacitet

FRA har inte resurser att bygga upp någon egentlig krisberedskap varför arbetsbelastningen på personalen blir stor om flera incidenter inträffar samtidigt eller nära inpå varandra.

2.6 Lokalbehov

2.6.1 Investeringsbehov med därtill hörande utgifter utöver tilldelad anslagsram

Ett större antal underrättelseuppgifter och högre krav på att snabbt kunna byta fokus kräver sammansatta och flexibla arbetsgrupper. Fastighetsbeståndet på Lovön stödjer inte detta nya och effektiva arbetssätt. Dessutom är FRA:s nuvarande lokalbestånd inte avpassat för att klara en tillväxt som det ökade personalbehovet enligt redovisningarna i kapitel 1 kräver. Mot den bakgrunden har ett arbete i samarbete med FRA:s hyresvärd Fortifikationsverket genomförts för att värdera lokalsituationen ur ett långsiktigt helhetsperspektiv.

Myndighetens lokaler på Lovön utgörs i dag av ett större antal små byggnader som huvudsakligen är byggda under 40-, 70- och 80-talen.

Verksamheten kräver goda möjligheter till erfarenhetsutbyte och en modern och miljömässigt god arbetsplats. Detta kan FRA inte erbjuda med nuvarande lokaler. Moderna och ändamålsenliga lokaler är också en viktig faktor för kompetensförsörjningen. Det är betydelsefullt för att FRA ska kunna vara en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats. Om nya ansvar och verksamheter tillkommer, krävs omfattande förändringar av organisationen vilket snabbt leder till att lokalsituationen inom kort riskerar att bli mycket besvärande.

FRA har också ett behov av att förbättra säkerheten så att besök och godstransporter till och från FRA kan ske utan att komma i närheten av säkerhetsklassad eller i övrigt känslig verksamhet. Trots stora insatser för att anpassa och modernisera det befintliga lokalbeståndet blir det inte effektivt eller tillräckligt säkert.

Lokalerna behöver vara ändamålsenliga och kunna erbjuda alla anställda goda möjligheter att enkelt utbyta kunskaper och erfarenheter genom flera naturliga samlingsplatser. Ett nytt hus ska i så stor utsträckning som möjligt ersätta befintliga hus och ge FRA flexibla

2008-03-17

Sida 13(13)

lokaler. Lokalerna måste vara lämpliga för vår omfattande tekniska utrustning eftersom vår teknikintensiva verksamhet kräver speciella utrymmen och god tillgång till el, kyla samt telekommunikation. Lokalerna ska vara energisnåla samt bidra till en låg miljöpåverkan. Nya byggnader, parkeringsplatser och vägar krävs även för att öka säkerheten vid besök och godstransporter till FRA. Nya lokaler ska kunna byggas i etapper, med bra arbetsmiljö för kontor och teknik för upp till 700 medarbetare, med möjlighet att utöka upp till 900 arbetsplatser i ett senare skede.

FRA har jämfört olika alternativa placeringar till att vara kvar på Lovön. Det kan då konstateras att en etablering på en annan plats, utan ett eget större område som vi fullt ut kan kontrollera blir mycket besvärlig att genomföra. Säkerhetsskyddet blir mycket kostsamt och skulle sannolikt ändå inte ge oss en acceptabel skyddsnivå. Tillgången till stabil och omfattande elkraft och kyla utgör också en begränsade faktor vid en etablering på annan plats. Inom området på Lovön finns en berganläggning som skulle kunna moderniseras och integreras i ett nytt hus. Sammantaget inklusive att kostnaden för marken är låg på Lovön har FRA kommit fram till att det bästa alternativet är att bygga nytt på befintligt område på Lovön.

En framtida hyresnivå för 700 medarbetare i ett modernt huskomplex kommer att bli omkring tre gånger större än nuvarande hyresnivå för 550 medarbetare i 25 små och icke ändamålsenliga byggnader. FRA behöver ett tillskott på 10 miljoner kronor 2011, 30 miljoner kronor 2012 samt 60 miljoner kronor per år från 2013 för hyra och drift samt ett extra tillskott till räntor och amorteringar på 25 miljoner kronor från 2012 för att flytta och modernisera infrastrukturen, vilket beräknas uppgå till omkring 175 miljoner kronor. Engångskostnad för rivning/avveckling tillkommer med 60 miljoner kronor under 2012-2013.