



**EN UNDERRÄTTELSE- OCH SÄKERHETSTJÄNST
ORGANISERAD FÖR FRED, KRIS OCH KRIG**

Promemoria

2021



Inledning

Inom Försvarsmakten finns det en rad olika funktioner vars uppgift är att stödja det stridande förbandet (och förbandschefen) i att vinna striden. En funktion som fortsatt hamnar i skymundan när det gäller diskussionen över kritiska för striden är underrättelse- och säkerhetstjänsten. Vissa ställer sig även frågan om underrättelsetjänsten överhuvudtaget påverkar striden i någon större omfattning.¹² Då värdet av en fungerande underrättelsetjänst för utfallet i olika slag på stridsfältet är omtvistat är det kanske inte heller konstigt att underrättelsefältet historiskt inte setts som något statusfyllt³. Funktionen har även beskrivits som en karriärmässig återvändsgränd, inte sällan orsakat av att underrättelse- och säkerhetstjänsten är en liten organisation i jämförelse med övriga funktioner.⁴⁵⁶

Underrättelse- och säkerhetstjänsten är djupt förknippad med sekretess. Även om hemligheter kan skapa ett intresse i sig genom att skapa känslan av att veta något andra inte vet och därmed skapa en uppfattning av att tillhöra en utvald skara människor, finns det även en risk att sekretessen i sig gör det omöjligt att prata om sin verksamhet och därmed svårt att utveckla verksamheten⁷ eller rekrytera ny personal.⁸⁹ Samtidigt är problematiken kring rekrytering intet på något sätt nytt utan har varit återkommande under lång tid.¹⁰¹¹ Den nyligen åter uppstartade underrättelseinriktningen för armén visar att behovet av rätt utbildad underrättelsepersonal finns inom samtliga försvarsgrenar och stridskrafter. Samtidigt är trycket fortsatt högt Försvarsmaktens underrättelseutbildningar vars kapacitet är begränsad då det till del saknas lärare som kan utbilda inom såväl huvudämnet som de olika disciplinerna. Vi har således passerat den kritiska punkt där organisationen har svårt att skapa tillväxt samtidigt som den vidareutvecklar och upprätthåller funktionen. Då den militära underrättelse- och säkerhetstjänst-strukturen kan ritas som en upp-och-nervänd pyramid gällande fördelning av underrättelseutbildad personal, medför bristen på personal att kompetent personal snabbt sugts uppåt i systemet vilket skapar en kompetensbrist längst ner i organisationen där de kritiska besluten fattas. Därtill innebär allt fler tillförda organiska sensorer att flaskhalsen i den framtida underrättelsecykeln inte kommer vara själva inhämtningen, utan förmågan att bearbeta

¹ Bengt Fransson. Hur kan effektivitet inom underrättelsetjänst värderas? Försvarshögskolan, 2010.

² John A. Gentry. Intelligence in war: how important is it? How do we know? 2019.

³ <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/3-organisation-forband/hogkvarteret/underrattelse-och-sakerhetstjansten-100-ar.pdf>

⁴ John A. Gentry. Intelligence in war: how important is it? How do we know? 2019.

⁵ Karin Schröder. Karriärhinder för unga militära kvinnor. FOI, 2017.

⁶ Försvarsdepartementet. Underrättelsetjänsten – en översyn. SOU 1999:37. Statens offentliga utredningar, 1999.

⁷ Johan Staberg. Reformera den militära underrättelsetjänsten. Kungliga Krigsvetenskapsakademien nr 2. 2014. 53-57.

⁸ Ibid.

⁹ Officerstidningen nr3, 2019.

¹⁰ Försvarsdepartementet. Den militära underrättelsetjänsten. SOU 1976:19, Statens offentliga utredningar, 1976.

¹¹ Riksrevisionen. Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen. 2009



informationen och förmedla den i rätt tid till rätt mottagare i en miljö där dataöverföring kommer vara utsatt för störningar.

Då kunskapen bland chefer om hur underrättelse- och säkerhetstjänsten arbetar, är strukturerad och bidrar till chefernas handlande är låg medför detta en rad olika risker samt svagheter som i sig kräver en betydligt starkare och mer närvarande underrättelseorganisation.¹²

Vad den här promemorian kommer att visa är att den konventionella strukturen med en smal bas och en bred topp är en förlegad tanke, där Försvarsmakten i stället bör anamma en struktur som bäst kan liknas med ett timglas.

Syftet med den här promemorian är att lyfta diskussionen för hur Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänstorganisation bör gå vidare för att skapa gynnsamma förutsättningar för tillväxt samt sprida kompetens med bibehållen redundans i såväl fred, kris och krig.

Den konventionella strukturen

Även om detaljer kring den svenska militära underrättelse- och säkerhetstjänstorganisationen är, och har varit, omgärdad av sekretess är det i sig ingen hemlighet att storleken på organisationen är störst i toppen av hierarkin. En förklaring till detta kan vara historisk då dåtidens underrättelsefunktion återfanns vid generalstaben.¹³ I efterkommande krig låg flera länders underrättelsestab högt upp i organisationen, såväl fysiskt som ledningsmässigt nära den högsta civila och militära ledningen. Den rådande strukturen kan även förklaras med att armén, den största försvarsgrenen till skillnad från flottan och flygvapnet, inte har haft en naturlig kontakt med inhämtning och underrättelsearbete vilket i förlängningen bidragit till att det inte funnits ett upplevt behov av underrättelsepersonal längre ner i organisationen (Figur 1). Vilket än idag syns i tätheten av underrättelseutbildad personal inom respektive försvarsgren. Fokuset på försvarsunderrättelser till stöd för landets ledning ger även det i handen att tyngdpunkten gällande investeringar i såväl materiel som personal förskjutits uppåt i organisationen. Vilket sannolikt kommer fortsätta in i nästa försvarsbeslut givet utvecklingen i omvärlden.

Således är den nuvarande strukturen ett resultat av en rad historiska faktorer såsom närhet till rikets ledning, frånvaron av adekvata ledningssystem samt avsaknaden av underrättelsetjänst som en naturlig del i förbandens vardag.

Svagheten i den konventionella strukturen är att personalen och förbanden längst ner i organisationen är helt beroende av information ovanifrån samt att den kan flöda ner ohämmat. Samtidigt är toppen av organisationen beroende av att ett fåtal individer ”ute

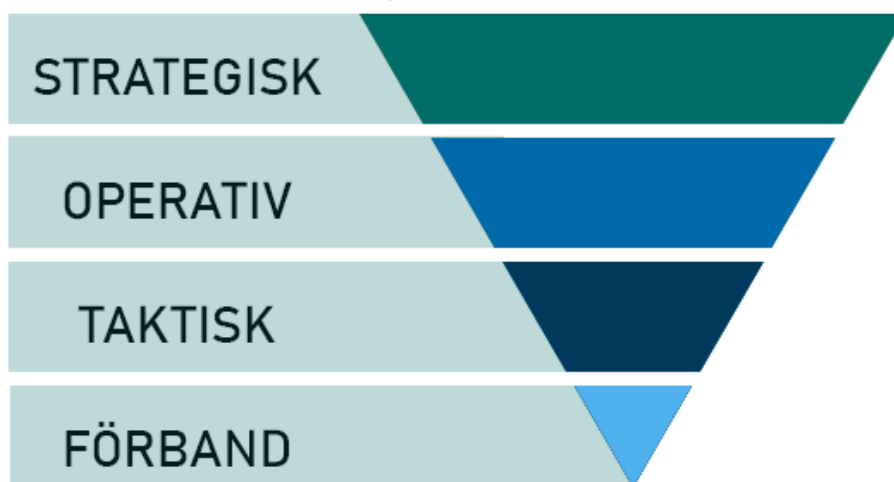
¹² Utvecklingsmöte av C Must kompetensbehov 15/5 2019 FM2018-23504:4

¹³<https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/3-organisation-forband/hogkvarteret/underrattelse-och-sakerhetstjansten-100-ar.pdf>



på fältet” förser organisationen med information. För att den här organisationen ska fungera i krig krävs det att operationstempot inte är högt då detta skulle medföra att information inte hinner tränga ner i organisationen innan den har blivit värdelös. Vilket är en erfarenhet ifrån insatsområden som Afghanistan och Irak, vilka något bedrägligt kategoriserats som lågintensiva konflikter.

Konventionell personalstruktur för underättelse- och säkerhetstjänst
(per nivå)



Figur 1 Schematisk bild över den konventionella personalstrukturen

Den insatsanpassade strukturen

De senaste årtionden av insatser i Afghanistan och Irak har visat på att den konventionella strukturen med större underrättelsestaber på strategisk och operativ nivå har uppenbara nackdelar i en stridsmiljö med högt tempo. De internationella insatserna har visat på att den konventionella underrättelsestrukturen även har svårt att bearbeta information där slagfältet är splittrat mellan flera olika aktörer, stundtals förtäckt som kriminalitet. Därutöver har det ökade antalet inhämtningsdiscipliner påkallat ett behov av större staber för att kunna omhänderta den ständigt ökande informationsmängden som exempelvis obemannade farkoster bidragit med.

En lösning på problemet blev att skapa större underrättelsestaber¹⁴ längre ner i organisationen, på såväl taktisk som lägre taktisk nivå. En utveckling som drevs framåt av att chefer fick tillgång till allt fler inhämtande sensorer, även på de lägre nivåerna. För svensk del innebar detta att ett ISR-kompani upprättades i Afghanistan i vilket flera olika

¹⁴ Bland annat benämnda som Fusion Centers/Cells



inhämtningsdiscipliner införlivades och en mindre stab stod för att sammanfoga tillgänglig information i en underrättelseprodukt. Till detta ska det även tilläggas att ordinarie G2-struktur kvarstod vilket medförde att den svenska kontingenten, åtminstone på pappret, hade en synnerligen god kapacitet att inhämta, bearbeta och delge underrättelser till högre chef, vilket ytterligare förstärktes av närvaron av ett National Intelligence Support Team (NIST).¹⁵ Ett underrättelsestöd som en svensk chef hemma i Sverige enbart kan drömma om. Formatet med en större underrättelsestab förstärkt av enhet ur MUST fortsatte till del även i Mali djup intill dess att insatsen i Timbuktu avslutades och förbandsbidraget omformades till ett förstärkt skyttekompani. Formandet av den nationella underrättelseenheten (NUE) visar tydligt på behovet att även underrättelsepersonal, inte enbart spaningsresurser, finns ute på fältet nära de lägre taktiska cheferna.

Erfarenheterna ifrån de internationella insatserna visade på styrkan med större underrättelseceller på de lägre nivåerna, samtidigt visade de även på vissa svagheter när det gäller stöd hemifrån, s.k. reachback¹⁶ i form av begränsningar gällande såväl mankraft hemmavid som tidsskillnader och bandbredd. Samtidigt bidrog reachback-funktionen till att staber i insatsområdet hindrades ifrån att svälla än mer än vad de redan hade gjort.¹⁷

Detta har medfört att pyramiden (se figur 1) roterat 180 grader och skapat en större organisation i botten medan storleken på organisationen i toppen, åtminstone ur ett svenskt perspektiv, krympt. Det innebär inte att organisationen på operativ och strategisk nivå krympt under den här perioden, däremot har distansen i tid och rum bidragit till att dessa nivåer inte har kunnat på ett effektivt sätt stödja de lägre nivåerna.

”Timglaset”

Med återgången till ett nationellt fokus och en uttalad politisk vilja att stärka försvarsunderrättelseförmågan finns en risk att vi förkastar lärdomarna ifrån våra internationella insatser och faller tillbaka på den historiskt kända strukturen. Vilket skulle medföra en försvagning av underrättelse- och säkerhetstjänsten på sikt då den konventionella strukturen inte är anpassad för den era av hybridkrigföring vi nu befinner oss i. I likhet med de internationella insatsområdena innebär den tekniska utvecklingen inte bara att en rad olika förmågor tillförs egna förband, det innebär även att motståndaren tillförs liknande förmågor och återfinns inom flera olika domäner. Detta ställer krav på att även de mer konventionella förbanden behöver inneha förmågor som förr var ”reserverade” för underrättelse- och säkerhetsförband. Detta visade bland annat underrättelseoperationen 2014 och beredskapsinsatsen 2020.¹⁸¹⁹ För att liknande insatser

¹⁵ <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/rapporter/must-arsoversikt-r14-150223.pdf>

¹⁶ Med reachback menas att staben kan få hjälp av personal hemma i Sverige med ytterligare bearbetning och analys av information. Se också <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA417226.pdf>

¹⁷ <https://mwi.usma.edu/intelligence-reachback-conundrum/>

¹⁸ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2014/10/underrattelseoperationen-avslutad/>

¹⁹ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2020/08/beredskapsinsats-i-ostersjon-och-pa-gotland/>



ska kunna bedrivas effektivt och med precision krävs det underrättelsepersonal även på de lägre nivåerna som har förmåga att inte bara omhänderta och bearbeta information i ett högre tempo, utan också kan planera underrättelseoperationer med eget typförband. Vidare innebär sammanflätningen av verkligheten och cyberdomänen att alla förband påverkas av det som sker inom ramen för påverkansoperationer, och således behöver ha en förmåga för att inte bara detektera utan även analysera hur det egna förbandet och närområdet påverkas.²⁰

För att uppnå de positiva fördelar som återfinns inom såväl den konventionella som den insatsanpassade föreslås en lösning som schematiskt kan liknas med ett timglas (figur 2).



Figur 2 Förslag på personalstruktur (timglas)

Förutom styrkan i att det finns en bredare rekryteringsgrund för nivåerna ovanför, skapar en sådan organisering en uthållig underrättelse- och säkerhetstjänst som kan fungera i hela konfliktskalan med allt fler tillförda organiska resurser (ex RPAS). Därtill blir förbanden inte lika beroende av att i en störd informationsmiljö få information top-down, utan kan även söka information i sidled från sidoförband för att därigenom uppnå en kvalitativ syntes med andra sensorer i operationsområdet. En bredare bas medför samtidigt att den strategiska nivån kan fokusera på långsiktiga bedömanden och låta nivåerna under stå för detaljer där de taktiska staberna i sammanhanget får en mer

²⁰ Jack Watling (2021) Preparing Military Intelligence for Great Power Competition, The RUSI Journal, 166:1, 68-80



samordnande roll. Syftet är att bibehålla den synteskraft som internationellt funnits på lägre nivåer för att kunna upprätthålla ett högre operationstempo utan att för den delen tappa omvärldsuppfattning. På så sätt kan även cheferna på de lägre nivåerna få betydligt bättre beslutsunderlag för att fatta beslut för den fortsatta striden.

Vägen framåt

Då den egna organisationen i dagsläget inte klarar av att förse samtliga nivåer med tillräckligt många underrättelsebefäl krävs det åtgärder för att överhuvudtaget kunna uppnå föreslagen struktur. Bland annat krävs att även officersprogrammet erhåller en inriktning för att försörja systemet med unga officerare som tidigt i karriären kan lära sig ”hantverket”. Detta för att komplettera den specialistofficersutbildning som genomförs inom området.

Därtill behöver de kommer ut från skolan användas för arbete inom sitt kompetensområde, i stället för att användas av förbanden som truppofticerare i olika instruktörsroller.²¹ Inte sällan är det först under övningar som personalen får möjlighet att öva i sin befattning. Där de mycket väl kan ha varit de som skrivit såväl scenario som tagit fram underrättelsespelet och därmed inte riktigt övas i ordets rätta bemärkelse, framför allt inte om de är ensamma på bataljonen inom sin funktion. Detta innebär att personalen inte är aktiverad i sin huvudtjänst till vardags och därmed ses som spelbar för allehanda produktionsuppgifter. Vilket i sin tur bidrar till att tid tas ifrån från personalen att de facto läsa in sig på olika underlag och producera information vilket i förlängningen kan innebära att det inte anses prioriterat att varken skicka personal på utbildning, eller för den delen investera i den nödvändiga IT-infrastruktur som krävs för att arbeta i befattning. Det ter sig således att det är en negativ spiral som är svår att bryta sig ut ur och kräver chefer som förstår behoven, och vågar stå emot de påtryckningar som anser att mer mätbara och konkreta verksamheter är viktigare. General Mattis beskrev i sin självbiografi hur han tillät sin underställda underrättelsepersonal arbeta aktivt med insamlandet av information kring Irakiska styrkor och deras chefer. Han poängterade att den typen av underrättelse inte enbart kunde förväntas komma från organisationer högre upp, utan även de lägre nivåerna behövde ha detaljerad kunskap om motståndaren de var skickade att möta.²² Ingenting tyder på att det här behovet inte även finns för Forsvarsmakten, snarare tvärtom. Ute i organisationen finns ett uppdämt behov som sträcker sig långt bortom nuvarande tillgång av information. Vilket behövs byggas upp underifrån med stöd av de högre nivåerna i form av aktiv funktionsledning.

Kombinationen avsaknaden av dedikerad underrättelsepersonal samt personal som roterar igenom underrättelsebefattningar som tillikabefattning riskerar att fortsatt urholka och skapa en svag underrättelseorganisation med låg kompetens och förmåga.²³ Något som

²¹ Officerstidningen nr 2, 2015.

²² Jim Mattis. Call sign Chaos. Random house, 2019.

²³ John A. Gentry Intelligence in war: how important is it? How do we know?, 2019.



inte skulle accepteras inom något annat kompetensområde som värnar sin profession. Och som går stick i stäv med de satsningar som såväl Försvarmakten som försvarsberedningen annonserat att de vill genomföra.²⁴²⁵ Det finns därmed en risk att de satsningar som behövs göras omöjliggörs, dels på grund av personalbrist, dels för att personalens kompetens initialt inte möter de behov som organisationen har och dels för att de organisatoriska förutsättningarna saknas för att personalen ska kunna utvecklas och utföra ett arbete med hög kvalitet.²⁶

Slutsats

Förslaget på den nya organisationen skapar en större personaltäthet vilket minskar känsligheten genom hela konfliktskalan och för samtliga nivåer. Vidare minskar behovet av att kontinuerligt födas med underrättelser top-down där en ökad bearbetningskapacitet längst ner i organisationen även kan bistå att sprida information i sidled. Den ökade tillgången på organiska sensorer och ökad exponering i samtliga domäner kräver en större personalstyrka för att omhänderta samtlig information. En ökad personaltäthet inom underrättelsetjänsten bidrar även till att chefer på samtliga nivåer inte bara får stöd i att prioritera sina informationsbehov, utan stödet till själva beslutsfattandet blir betydligt ”spetsigare”.

²⁴ Ds 2019:8 Värnkraft – inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025

²⁵ Slutlig redovisning av perspektivstudien 2016-2018 FM2015-13192:15

²⁶ Försvarsdepartementet. Den militära underrättelsetjänsten. SOU 1976:19, Statens offentliga utredningar, 1976.