



**HUR FÖRSVARSMAKTEN KAN SKAPA FÖRUTSÄTTNINGAR
FÖR EN ROBUST OCH GRIPBAR UNDERRÄTTELSE- OCH
SÄKERHETSTJÄNSTORGANISATION**

Promemoria

2019



Inledning

Inom Försvarsmakten finns det en rad olika funktioner vars uppgift är att stödja det stridande förbandet (och förbandschefen) i att vinna striden. Framförallt behovet av en fungerande sambands- och logistiktjänst poängteras under övningar och insatser. ”Utan samband ingen seger” och ”amatörer pratar strid, proffs pratar logistik” är två (2) uttryck som en del antagligen hört många gånger förut. Vad som sällan nämns är underrättelse- och säkerhetstjänstens involvering i striden. Vissa ställer sig även frågan om underrättelsetjänsten överhuvudtaget påverkar striden i någon större omfattning.¹² Eftersom Carl von Clausewitz ansåg att underrättelser spelade en liten roll i utkomsten av slag är det kanske inte heller konstigt att underrättelsefältet inte ses som något statusfyllt och även kan innebära ett stopp i karriären.³⁴⁵

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 rekrytera ny personal.⁶⁷ Samtidigt är problematiken kring rekrytering intet på något sätt nytt utan har varit återkommande under lång tid.⁸⁹ Inte heller är det ett problem som enbart kan sammankopplas med en specifik försvarsgren, även om nuvarande utbildningsutbud för framtida officerare vittnar om att Flygvapnet samt Marinen ser ett behov av att kunna tillföra underrättelseutbildade specialistofficerare direkt från skola, jämfört med armén som lade ner sin utbildningsinriktning.¹⁰ Då armén fortsatt skickar elever till flygvapnets specialistofficersutbildning står det klart att nedläggningen av SOU Underrättelse/Mark inte var särskilt klokt. Agerandet riskerar istället att skapa ett högre tryck på 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.

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 Ibid.

⁴ Karin Schröder. Karriärhinder för unga militära kvinnor. FOI, 2017.

⁵ Försvarsdepartementet. Underrättelsetjänsten – en översyn. SOU 1999:37. Statens offentliga utredningar, 1999.

⁶ Ibid.

⁷ Officerstidningen nr3, 2019.

⁸ Försvarsdepartementet. Den militära underrättelsetjänsten. SOU 1976:19, Statens offentliga utredningar, 1976.

⁹ Riksrevisionen. Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen. 2009

¹⁰ <https://jobb.forsvarsmakten.se/sv/utbildning/befattningsguiden/specialistofficer-inom-underrattelse-och-sakerhetstjanst/>



Överlag förefaller kunskapen bland chefer om hur underrättelse- och säkerhetstjänsten arbetar, är strukturerad och bidrar till chefernas handlande vara låg.¹¹ Vilket kan ha flera förklaringar, framförallt att det är svårt för enskilda officerare att ha kunskap inom flera områden utan att det påverkar något detaljområde negativt. Därför är det viktigt att det finns kunskap och förståelse bland övriga stabsmedlemmar för att verksamheten ska kunna ledas effektivt. Ett steg i att öka den kunskapen bland officersskiktet är Doktrintillägg Underrättelse- och säkerhetstjänst 2019 som beskriver hur organisationen arbetar, samt hur den kan bidra till chefens beslutsfattande.¹²

Vad den här promemorian kommer att visa är att kombinationen av låg kunskap hos chefer, ett fåtal ämnesexperter och ett felaktigt användande av informationssäkerhetsklassificeringar samtliga bidrar till att urholka underrättelseorganisationens kompetens och förmåga.

Syftet med den här promemorian är att lyfta diskussionen för hur Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänstorganisation bör gå vidare för att skapa gynnsamma förutsättningar för tillväxt samt ökad kompetens hos personalen.

Ta bort nivån ”gatekeepers”

För att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna fungera effektivt, och svara snabbt mot uppkomna händelser, behöver lagret med väktare (gatekeepers) tas bort då det förhindrar flödet av information inom organisationen.¹³ Dessa väktare återfinns på olika nivåer i organisationen och känns igen på två (2) tydliga drag. Det första är att individen anser att all information nedåt (och även uppåt) ska gå igenom den här individen. Argumentet är inte sällan att individen anser sig vara en viktig informationsknutpunkt för att inte skapa överbelastning av information hos underställda chefer och enheter. I själva verket blir individen inte sällan ett filter för information överlag, ett ytterligare lager som fungerar som en tidsstuv i delgivningsprocessen, eller rentutav ett stopp i flödet. Den andra karaktärsdraget är den individen som anser att information enbart kan delges till förtrogna, inte sällan individer som personen själv känner och anser ”värdiga” att delges information.¹⁴ Båda karaktärerna bygger på en förvrängning av de gällande bestämmelser i 2 kap 3§ Säkerhetsskyddsförordningen, nämligen;

Behörig att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt delta i säkerhetskänslig verksamhet är, om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som

¹¹ Utvecklingsmöte av C Must kompetensbehov 15/5 2019 FM2018-23504:4

¹² Doktrintillägg Underrättelse- och säkerhetstjänst. Försvarmakten, 2019.

¹³ Alicia Ohlsson, Aida Alvinus & Gerry Larsson. Shadow Structure in Higher-Level Military Staff Work A Qualitative Study, 2017.

¹⁴ Joseph Soeters & Irina Goldenberg. Information sharing in multinational security and military operations. Why and why not? With whom and with whom not?, 2019.



1. har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt,
2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och
3. behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.¹⁵

I dagsläget tillämpas en strikt form av ”need to know”-mentalitet, vilket hindrar personal från att utföra sina arbetsuppgifter. Framförallt skapar det en situation där chefen har ett stort informationsövertag mot sin underställda och kan direkt stänga av möjligheten för individen att utföra sitt arbete. Vilket i förlängningen driver bort personal från området och enbart skapar starkare incitament för kvarvarande individer att hålla hårt i sina egna delar för att inte utmanövreras.¹⁶

”Hemliga uppgifter ska i den utsträckning det är möjligt förbehållas personer som har ett tjänstemässigt behov av att känna till dem och som har bedömts som lämpliga och pålitliga. En överdriven tillämpning av villkoren för behörighet kan dock leda till att uppgifter inte kommer de personer till del som behöver dem för sitt arbete och medföra negativa konsekvenser för verksamheten.”¹⁷

Underrättelsepersonal på samtliga nivåer behöver dagligdags kunna arbeta med information och läsa in sig på grundunderrättelser för att i sin tur bli effektivare på att föda systemet med nya produkter inom sitt område. Därför är det även av vikt att den här personalen engageras i de funktionsmöten som förekommer årligen, istället för att enbart högre chefer såsom förbandschefer deltar. Dessa möten bör snarare ses som en möjlighet för underrättelsebefäl, analytiker och liknande befattningar att träffas över förbands- och försvarsgrensgränser för att översprida kunskap samt kunna diskutera problemområden och vägen framåt. Detta är inte på något sätt enbart förbehållet individer med ett C framför sin befattning vilket rimmar illa med de riktlinjer som försvarsgrenarna släppt gällande ämnesexpertis.¹⁸¹⁹

Använd klassificeringar korrekt

Det kan tyckas skapa fler risker för informationsförluster när fler individer ska få tillgång till klassificerad information (och dess informationssystem) över längre tid. I teorin finns det givetvis risker att enskilda individer använder information på ett felaktigt sätt. Detta har vi en rad historiska exempel på där högre chefer inom exempelvis Högkvarteret har haft tillgång till stora mängder klassificerad information, som sedan främmande makt lyckas förmå individen att förmedla. Samtidigt är det ett tecken på att den kultur med att

¹⁵ Säkerhetsskyddsförordning (2018:658)

¹⁶ Joseph Soeters & Irina Goldenberg. Information sharing in multinational security and military operations. Why and why not? With whom and with whom not?, 2019.

¹⁷ Handbok säkerhetstjänst – informationssäkerhet, Försvarsmakten, 2013.

¹⁸ Riktlinjer för yrkes- och karriärutveckling och befordran inom Armén FM2019-20508:1

¹⁹ Riktlinjer för yrkes- och karriärutveckling och befordran inom Marinen FM2019-19717:1



chefer ska ha tillgång till mer information än sin underställda personal i sig inte förebygger informationsförluster. Snarare skapar det mer risker och en högre sårbarhet för enskilda individer där få vet mycket. Det här förebyggs fortsatt av utbildningar och säkerhetskontroller, samt grundliga bakgrundskontroller såsom de vi redan genomför idag när vi inplacerar personal i olika kategorier.

Vad det här systemet bygger på i grunden är att all information klassificeras korrekt från första början. Det har funnits (och finns troligtvis fortfarande) en tendens att överklassificera uppgifter, vilket i sin tur leder till att färre kan ta del av information som de sannolikt skulle behöva i sin tjänsteutövning.²⁰ Genom att attackera det här problemet med att underrättelsepersonalen i högre utsträckning erhåller stöd vid klassificering, kan vi troligtvis skapa mer tillgänglig information som kan delges längre ut i organisationen utan att för den delen höja risken för informationsförlust. Det minskar även kraven på dyra och avancerade informationssystem för att upprätthålla rätt skyddsnivå.

Då försvarsmakten letar efter personal med hög integritet, och därutöver ställer krav på ett klanderfritt leverne, behöver detta även innebära att personalen åtnjuter en viss nivå av förtroende att verka i sin befattning.

Låt personalen tjänstgöra i sitt kompetensområde

Underrättelse- och säkerhetspersonal tillhör numera en av de kompetensgrupper som benämns som Försvarsmaktens fackpersonal (FMFP), det vill säga att Försvarsmakten har identifierat att den här personalkategorin är av särskild vikt för verksamheten, och kan således behövas rekryteras på annat vis än genom enbart organisk tillväxt inom organisationen.²¹ Detta då den egna organisationen inte klarar av att förse samtliga nivåer med tillräckligt många underrättelsebefäl. Detta beror i sig på flera faktorer. Bland annat har officersprogrammet inte haft en underrättelseinriktning sedan omkring 2010. Försörjningen av underrättelse- och säkerhetstjänstpersonal har grundats på dels specialistofficersutbildningarna med inriktning mark- och luftstrid, samt de försvarsmaktskurser som Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum (FM UndSäkC) bedriver. Således har det funnits en försörjning av specialistofficerare, men inga ”taktiker” som framförallt bemannat befattningar högre upp i organisationen.

Därtill har de specialister som kommit ut från skolan inte alltid använts för arbete inom sitt kompetensområde, utan används snarare av förbanden som truppofficerare i olika instruktörsroller.²² I mångt och mycket används underrättelseutbildad personal som produktionsbefäl, dvs officerare som utbildar soldater i exempelvis vapentjänst, strid eller andra soldatrelaterade kunskaper som behövs där och då. Inte sällan är det först under

²⁰ Joakim Marklund & Tomas Hedström. Bedömning vid informationssäkerhetsklassificering, 2019.

²¹ Handbok Personalförsörjning och personaltjänst. Försvarsmakten, 2018.

²² Officerstidningen nr 2, 2015.



övningar som personalen får möjlighet att ”gå i 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. Detta kan mycket väl ha sin förklaring i att den vanligaste kontakten som organisationen har med underrättelse- och säkerhetstjänstpersonal ute på förbanden är i samband med säkerhetsskyddstjänst (förvaltningssäk).²³ Det som i vardagstal kan kallas för ”lås och bom-säk”, den tjänst som framförallt hanterar inpassering och hur vi förvarar handlingar samt materiel. Det har således identifierats att då chefer (och övrig personal) inte till vardags behöver ta någon vidare hänsyn till underrättelse- och säkerhetstjänsten, glömmer de dels bort funktionen som sådan vid insatsplanering (förutom vid skarpa insatser, framförallt i internationell miljö). 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 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 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.²⁴

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.²⁵ Något som inte skulle accepteras inom något annat kompetensområde som värnar sin profession. Och som går stick i stäv med de satsningar som såväl Försvarsmakten som försvarsberedningen annonserat att de vill genomföra.^{26,27} 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 därmed behöver byggas upp under en längre tidsperiod än vad tidigare bedömts.²⁸

²³ Utvecklingsmöte av C Must kompetensbehov 15/5 2019 FM2018-23504:4

²⁴ Jim Mattis. Call sign Chaos. Random house, 2019.

²⁵ John A. Gentry Intelligence in war: how important is it? How do we know?, 2019.

²⁶ Ds 2019:8 Värnkraft – inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025

²⁷ Slutlig redovisning av perspektivstudien 2016-2018 FM2015-13192:15

²⁸ Försvarsdepartementet. Den militära underrättelsetjänsten. SOU 1976:19, Statens offentliga utredningar, 1976.



Vägen framåt

Även om bristerna inom utbildningsinriktningar har identifierats och kommer att åtgärdas med ett återtagande av såväl specialistofficersutbildning som officersprogram med underrättelseinriktning, kommer det allena inte avhjälpa den kultur som verkar inom Försvarsmakten. Det krävs som nämnts satsningar på såväl infrastruktur, utbildning av hela officerskåren som en självreglerande underrättelsekår som vågar att bryta med dåtidens tänk om "need to know" och där personal ska förtjäna att få utföra det arbete de är rekryterade för.

Därtill behöver samtliga försvarsmaktsskolor utöka sin organisation med befattningar för underrättelsepersonal som kan vara närvarande i utbildning, övning och utveckling.²⁹ Genom ökad närvaro kommer ökad kunskap. Samtliga domäner³⁰ har behov av personal med förmåga att inhämta information, bearbeta och producera rapporter som kan förklara olika skeenden och händelser i samtliga domäner.

Vad den här promemorian inte har behandlat är den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) möjlighet att utöva mer kontroll över hur underrättelsepersonalen på samtliga nivåer hanteras. Då personalen på de lägre nivåerna i praktiken "ägs" av respektive förband behövs det antingen incitament för att förmå förbandschefer att mer aktivt använda sin underrättelsepersonal korrekt, alternativt att chefen för MUST får utökade befogenheter att påverka förband och försvarsgrenar i en, för underrättelse- och säkerhetstjänsten, fördelaktig riktning.

²⁹ Utvecklingsmöte av C Must kompetensbehov 15/5 2019 FM2018-23504:4

³⁰ Hav, Land, Luft, Info, Cyber, Rymd