Reformera den militära underrättelsetjänsten

av Johan Staberg

Resumé

The need for a competent and comprehensive military intelligence service is increasing in a more unpredictable world. At the end of the Cold War, Swedish Military Intelligence adopted a new strategic doctrine with a primary focus on worldwide, non-military threats. After almost two decades of Peace Support Operations in remote areas and a clear attention to ground forces, the Swedish Armed Forces are now trying to adapt to a new security policy. Accordingly, future military operations must be able to deal with both conventional and high-intensity conflicts close to Swedish borders as well as asymmetric warfare with non-state opponents anywhere across the globe. Therefore, there is a great challenge facing the intelligence community at joint and tactical levels: first, it must find its way back to traditional military excellence and prioritize state-based threats. Second, it must still maintain the capability to analyse irregular threats far away. The author of this article suggests that intelligence resources must be transferred from units supporting ground operations overseas to systems and units vital for national defence.

”Möjligheterna att (…) åstadkomma ett någorlunda hållbart försvar måste bedömas som mycket små, om landets eget underrättelseväsende är av dålig kvalitet.”[1]

CITATET ÄR HÄMTAT från en utredning av flygvapnets underrättelsetjänst under kalla krigets inledning men skulle lika gärna kunna gälla idag. För i en alltmer osäker och oförutsägbar värld, som Försvarsberedningen så tydligt beskrivit i sin delrapport, ökar behovet av en kompetent militär underrättelsetjänst som snabbt kan leverera varningar och relevant beslutsunderlag till de chefer som ska anpassa vår beredskap och genomföra insatser.[2] Något som även utrikesminister Carl Bildt med tydlighet lyfte fram i sitt tal inför Kungliga Krigsvetenskapsakademiens sammankomst den 4 december 2013. Men mot bakgrund av de senaste decenniernas försvarsreformer, där antalet uppgifter för underrättelsetjänsten ökat samtidigt som resurserna inte anpassats, råder idag en besvärlig obalans. Denna behöver hanteras för att Försvarsmakten ska kunna möta framtidens alltmer komplexa och svårförutsägbara hot.

Den militära underrättelsetjänstens dilemma – ”både-och”

Utmaningen för den militära underrättelsetjänsten inleddes då det kalla kriget smälte

bort och ersattes av den tjugoåriga strategiska vilsenheten. Funktionen dränerades på såväl personal som kompetens kopplat till det nationella försvaret. Analytiska konster som att analysera broars bärighet för fientliga stridsfordon, simulera sjömålsrobotdueller och beräkna lastningstider för transportflygplan var inte längre efterfrågade utan ersattes av vad som krävdes för de internationella insatserna: polisiära utredningsmetoder där kriminella nätverk, religiösa seder och klanpolitik hamnade i fokus.

Sedan fem år tillbaka har pendeln uppenbart svängt och Försvarsmakten befinner sig i ett läge där ”både-hemma-och-borta-doktrinen” gäller. Konventionella och kvalificerade militära hot tornar åter upp sig bortom horisonten och det gäller såväl internationellt som nationellt. Specifika exempel på detta är Libyeninsatsen 2011 och den s k ryska påsken 2013 – två händelser som blottat flera problemområden där utveckling nu sker. Den nya normalbilden i Östersjön innebär att svenska förband på alltmer regelbunden basis kommer i kontakt med främmande makts stridsflyg, signalspaningsverksamhet och undervattensverksamhet. Men det är inte enbart traditionella hot som tillhör den nya normalbilden: dagligdags utsätts företag och myndigheter för cyberattacker. Sverige ska alltså kunna försvaras mot en mycket bred hotbild och det ska ske både hemma och borta – en flerfrontsstrategi som man behöver gå tillbaka till 1800-talet för att hitta likheter med.

Det aktuella läget har fört med sig två stora utmaningar för underrättelsetjänsten. Den första, som rimligen också kan definieras som ett problem, är att den nya omvärlden (som alltså redan är minst fem år gammal) inte resulterat i viktiga omprioriteringar för underrättelsetjänsten. De satsningar som gjorts inom området under det senaste decenniet har till klart övervägande del varit vigda åt de internationella insatserna och de icke-militära hoten. Några exempel:

- *Doktrinär nivå:* Den senaste statliga underrättelseutredningen pekade år 2005 tydligt ut behovet av icke-militära hotbildsanalyser, då kravet på funktionen ändrades från ”yttre militära hot” till endast ”yttre hot”. Utredningen menade också att: ”Sedan det kalla krigets slut har det skett en gradvis tyngdpunktsförskjutning från traditionell militär, operativ och taktisk förvarning i riktning mot strategiska och icke-militära underrättelser.”[3] Markoperationsmiljön har haft en prioriterad särställning trots att sjö- och luftstridskrafter redan i 2010 års försvarsbeslut pekas ut som prioriterade för det nationella försvaret.[4]
- *Förbandsnivå:* Traditionellt viktiga förbandstyper för underrättelsetjänsten, såsom t ex ubåtar och ubåtsjaktsystem, taktiskt spaningsflyg, taktisk signalspaning och luftbevakningssystemet, har drabbats av stora kvantitativa reduceringar. Samtidigt har förbandstyper inriktade mot s k MOOTW[5] utvecklats och prioriterats: kriminalteknisk och medicinsk underrättelsetjänst, HUMINT-förband[6] samt den relativt omfattande analys- och samverkansenheten Nationella Underrättelseenheten (NUE) som helt inriktats mot stöd till internationella insatser.[7]
- *Utbildningsnivå:* De öppna kurser som under 2000-talet erbjudits underrättelsetjänsten har haft Nato-interoperabilitet som största ledstjärna. Utveckling och utbildning i metoder och system för na-

tionellt försvar har nedprioriterats liksom teknisk lärarkompetens inom högkvalificerade hotområden, t ex cyberhot och telekrig.

Den andra utmaningen är att likna vid en paradox: Det går nämligen inte att lösa det ovan nämnda problemet genom att enbart föra över resurser från det ena till det andra, från ”utrikesförsvaret” till ”inrikesförsvaret”. Den militära underrättelsetjänsten ska även fortsättningsvis vara Nato-interoperabel och ha djup insikt om klanstrukturer och organiserad brottslighet på främmande kontinenter. Den nya nationella hotbilden är dessutom inte en återgång till den gamla, utan förblir komplex och sammansatt av militära och icke-militära hot. Dagens underrättelsetjänst ska sammanfattningsvis klara allt, och helst vara bäst på allt.

Vad göra?

Underrättelseverksamhet är av naturliga skäl belagd med sträng sekretess och det är sällan dess problem och utmaningar belyses i den offentliga debatten, åtminstone inte problem på operativ och taktisk nivå. Utredningar och utvecklingsplaner görs av den innersta kretsen, beläggs med hemligstämplar och intresset hos utomstående är lågt.[8] Dessutom är svensk underrättelseforskning, frånsett militärhistorisk sådan, i stort sett obefintlig även om trenden är positiv. På många sätt måste det också vara så, säkerhetsskyddet behöver vara högt, men det finns också stunder där det kan vara farligare att undvika eller gömma problemen än att föra upp dem till ytan och diskutera dem.

De offentliga utredningar och den debatt om underrättelsetjänsten som trots allt finns handlar nästan uteslutande om den strategiska nivån, den så kallade försvarsunderrättelsetjänsten vilken till huvuddel består av MUST och FRA. De största utmaningarna ligger dock enligt min mening inte här, utan på operativ och taktisk nivå samt inom underrättelsesystemet som helhet. Det har nu blivit hög tid att någon granskar denna helhet och framförallt fokuserar på den insatsnära underrättelsetjänsten, vilket innebär de resurser som Försvarsmaktens insatschef äger. En sådan utredning måste dels behandla ”både-och-paradoxen”, dels problemet med resursprioriteringar där en omfördelning till förmån för det nationella perspektivet måste ingå, och då i klartext främst till förband och funktioner som dagligen, dygnet runt, arbetar med skarp underrättelsetjänst i närområdet. Något annat kan inte vara aktuellt om vi ska vara försvarsbeslutet 2010 trogna och samtidigt bejaka Försvarsmaktens senaste perspektivstudie, båda med ett ökat fokus på nationellt försvar.[9] Även de moderata utspelen i samband med 2014 års rikskonferens i Sälen om att ”försvaret av Sverige börjar i Sverige” styrker denna analys.[10]

Innebär då inte nämnda omprioriteringar att det viktiga stödet till utlandsinsatserna blir sämre? Inte om man börjar arbeta smartare och inför nya metoder, vilket är ett helt nödvändigt steg för att möta den nya omvärlden. Ett stort hinder för denna reform är dock den fragmentering som idag finns inom underrättelsesamhället. Bara inom Högkvarteret med sin rörliga ledning finns ett nära tiotal olika avdelningar som berör ämnet, alla med sina egna chefer (med olika syn på uppgiften), sektionerade lokaler, interna bestämmelser o s v. Lägg därtill underrättelsepersonal ute bland landets nu stående förband och staber och antalet ”informationsöar” ökar markant. Onödigt dubbelarbete genomförs samtidigt som den fåtaliga perso-

nalvolymen på respektive plats innebär att vissa uppgifter inte alls genomförs, vilket är ett ännu större problem.

Det är här viktigt att poängtera att problemet inte handlar om att tillföra mer personal – resurserna i sin helhet räcker förmodligen! Däremot handlar det om att slå ihop snarare än dela upp. Detta skulle t ex kunna ske i form av ett fristående underrättelsecentrum, liksom har skett på flera håll i Europa (t ex Storbritannien, Frankrike och NATO). Även i Sverige har detta införts i begränsad form, men enbart på nationell nivå i form av Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT).[11] Sådana här centrum sammanför olika analytiska och sensorspecifika kompetenser till tematiska områden och görs fristående från linjestabschefer. Här kan ”både och” råda, såväl asymmetriska som konventionella hot analyseras under samma tak. Analytikern som är expert på sprängämnen kan ena veckan analysera improviserade sprängmedel från Sudan, andra veckan nya stridsvagnsminor i Ryssland. Under en gemensam lednings- och inriktningsfunktion kan enheten välja att kraftsamla hela sin analytiska kraft mot en specifik operation (nationell eller internationell) eller arbeta uppdelat på flera täter när så krävs. Bemanningen skulle kunna ske såväl med fast personal som med rörliga befattningar, där individer ur framförallt krigsförbanden ingår men även ur andra underrättelseorganisationer och specialfunktioner (såsom geografisk tjänst och språk) beroende på insatsfokus. Genom att göra en sådan här satsning på sammanslagen organisation och ny analytisk metod, skulle förmodligen större effekt erhållas än genom att enbart flytta resurser och göra omprioriteringar inom ett fortsatt splittrat och fragmenterat underrättelsesamhälle.

Ingen ny fråga, flera fallgropar men också lösningar

Att omorganisera är oftast den första åtgärd som föreslås när det gäller förändring i statlig verksamhet och inte sällan den minst framgångsrika. Även inom underrättelsetjänsten förekommer detta titt som tätt. Den senaste strukturella åtgärden var som ovan nämnts att instifta NUE för att stödja de ökande utlandsinsatserna. NUE som koncept var visserligen efterlängtat men innebar inte en sammanslagning med förenklad ansvarsfördelning. Istället ökade fragmenteringen genom tillförsel av ytterligare en organisatorisk enhet. En tydlig fallgrop med att instifta ett fristående underrättelsecentrum är således att detta blir ännu en solitär enhet som spär på den nuvarande segregeringen.

För att motverka detta måste dels ansvarsfrågan vara extremt tydlig: om nytt ansvar tilldelas en ny enhet måste gamla enheter förlora ansvar. Delat ansvar är inget ansvar. Dels är det helt essentiellt, som beskrevs ovan, att en framtida utredning särskilt tittar på helhetsperspektivet. Sedan C MUST för några år sedan fick ett utpekat och viktigt s k sakområdesansvar har detta till viss del förbättrats, men en utredning skulle särskilt behöva se över hur helheten ytterligare kan stärkas. Situationen är inte tydlig idag.

Om en organisationsförändring blir verklighet får inte fokus fastna på den fysiska organisationsförändringen – viktigare är den analytiska förändringen. Forskning pekar på att tillkortakommanden inom underrättelseprocessen framförallt orsakas av brister i analysprocessen.[12] Enligt ÖB:s grundsyn för underrättelsetjänsten ska dessutom analysen stå i centrum för funktionens arbete, vilket inte främjas av den organisationssplittring som finns idag.[13]

En annan fallgrop ligger på det psykologiska planet. Forskning visar att miljöer med liten eller ingen insyn som tvingas fatta svåra beslut under tidspress är särskilt utsatta för psykologiska icke-önskvärda mekanismer, varvid grupptänkande kanske är den mest kända men långt ifrån den enda.[14] En avskärmad enhet som samlar huvuddelen av det militära underrättelsetänkandet kommer bli mycket sårbar för detta. Det finns dock motåtgärder som forskningen föreslår, t ex genom att kontinuerligt låta sig utvärderas av en utomstående funktion, en s k analytisk coach.[15] Ett fristående underrättelsecentrum riskerar även att gå emot en annan av ÖB:s grundsynsprinciper, nämligen närheten till chefen.[16] Ett fristående underrättelsecentrum måste kunna hantera en fortsatt direkt och fysisk närvaro vid de staber och chefer som ska fatta snabba beslut.

Summering

Idag råder en obalans inom den militära underrättelsetjänsten kopplat till den omvärld och de nya uppgifter som vuxit fram de senaste fem åren. Funktionen står inför ett ”både-och-dilemma” som måste lösas med begränsade medel. Ett förändrat arbetssätt inklusive organisationssammanslagning bör vara huvudingredienser i en särskild utredning som fokuserar på insatsnära (d v s taktisk och operativ) nivå. Utredningen bör innehålla ett stort deltagande även utanför det s k underrättelsesamhället, inklusive de chefer som är i behov av beslutsunderlagen, forskningssamhället samt andra myndigheter. Fokus bör vara på lednings- och analysnivån och målsättningen måste vara att minska organisatoriska barriärer, öka flexibiliteten och optimera resursutnyttjandet där det nationella försvarsperspektivet får en större betydelse. Ansvarsförhållandena måste bli tydligare då detta har en direkt effekt på analysens effektivitet. Helhetsansvaret för funktionen är essentiellt. Då underrättelsetjänsten ska vara av framåtblickande karaktär är det dessutom hög tid att handla: vi har redan förlorat många viktiga år.

Författaren är kapten i flygvapnet och genomför f n stabsutbildning vid Försvarshögskolan.

Noter

1. *Skrivelse 19/2 1949; Omfattning och organisation av FV underrättelsetjänst,* Flygkrigshögskolan, E4 hemliga arkiv, FKHS-arbeten, Krigsarkivet, s 2.
2. Ds 2013:33 "Vägval i en globaliserad värld", Försvarsdepartementet, Stockholm 2013.
3. Ds 2005:30 "En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet", Försvarsdepartementet, Stockholm 2005, s 5f.
4. Fö 2009/1354/MIL, Regeringsbeslut 3 "Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010-2014", Försvarsdepartementet, Stockholm 2009.
5. Military Operations Other Than War.
6. Förband avsedda för personbaserad inhämtning, s k Human Intelligence.
7. Lundgren, Johan: "Hemligheten bakom Försvarsmaktens okända förband", Försvarets Forum, nr 9 2013, s 14.
8. Se t ex Eriksson, Johan: Kampen om hotbilden: rutin och drama i svensk säkerhetspolitik, Santérus, Stockholm 2004 eller Agrell, Wilhelm: Underrättelseanalysens metoder och problem: medan klockan tickar, Gleerup, Malmö 2009.
9. Op cit, se not 4; FM2013-276:1, Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, Försvarsmakten, Stockholm 2013, s 57.
10. Kärrman, Jens: "M vill ha fördjupat utbyte med Nato", Dagens Nyheter, 2014-01-11.
11. För vidare läsning kring erfarenheter av gemensamma underrättelsecentrum, se t ex Persson, Gunilla: Fusion Centres – Lessons Learned: En studie av samverkansfunktioner på underrättelse- och säkerhetstjänstområdet, Försvarshögskolan, Stockholm 2013 eller Groen, Michael S: "The tactical fusion center", Marine Corps Gazette, april 2005, vol 89, s 59-63.
12. Heuer, Richards J: Psychology of Intelligence Analysis, Center for the Study of Intelligence, Washington 1999.
13. Grundsyn Underrättelsetjänst, Försvarsmakten, Stockholm 2008.
14. Se t ex Janis, Irving L: Groupthink, Houghton Mifflin Company, USA 1982 eller Eriksson-Zetterquist, Ulla m fl: Organisation och organisering, Liber AB, Malmö 2006.
15. Op cit, Heuer, Richards J, se not 12.
16. Op cit, se not 13.