

FÖRSVARSMAKTEN



Doktrintillägg
Underrättelse- och säkerhetstjänst

2019



Doktrintillägg Underrättelse- och Säkerhetstjänst

DTLG UNDSÄK 19

DOKTRINTILLÄGG

© Försvarsmakten

Bilder på omslaget:
Grafisk bearbetning:
Prodid:
Produktionsformat:
Publikationsområde:
Förrådsbeteckning:
Tryck:

Anna-Karin Wetzig, Försvarsmakten
MUST
180419-004
Word
ÖB
M7739-354029
Försvarsmaktens tryckeri

VIDAR-handling: **FM2018-19069:2**

Beslut om fastställande av doktrintillägg underrättelse- och säkerhetstjänst 2019

Doktrintillägg underrättelse- och säkerhetstjänst (DTLG UNDSÄK 19) fastställs att gälla från och med 2019-02-01.
Publikationens registrerade M-nr är: M7739-354029

Följande upphävs 2019-02-01: Försvarsmaktens Grundsyn Under-
rättelsetjänst 2008 års utgåva, gällande från 2008-03-01.

Publikationen tillgängliggörs genom publicering på intranätet emilia,
www.forsvarsmakten.se, Publikationen distribueras och lagras av
FMCL/FBF.

Detta beslut har fattats av general Micael Bydén. I den slutliga hand-
läggningen har dessutom deltagit som föredragande, generalmajor
Gunnar Karlson.

Micael Bydén
Överbefälhavare

Gunnar Karlson
C MUST

Ändringar

Nr	Mom	Omfattning av förändringar i stort	Datum föredragning Beslut av	VIDAR - handling nr
0		Ursprunglig fastställelse	2019-01-08 C LEDS 2019-01-18 ÖB	FM2018- 19069:2

Mom avser nummer i den rättade versionen.

Förord

Doktrintillägg Underrättelse- och säkerhetstjänst inriktar hur Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst bör användas och bedrivs för att stödja Försvarsmaktens strategiska målsättningar. MSD 16 strategiska koncept konstituerar ramen för doktrintillägget och beskriver målbilden för både underrättelsetjänsten och säkerhetstjänsten i fred, kris och krig.

I doktrintillägget definieras fem principer som ska vara inriktande för funktionerna underrättelse- och säkerhetstjänst i Försvarsmakten. De fem principerna betonar att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska vara målstyrd, förutseende, samordnad, aktiv och informationsförsörjande. De fem principerna ska vara vägledande för alla som är verksamma i underrättelse- och säkerhetstjänstens i vår strävan att stödja beslutsfattare. Likväl som doktrintillägget ställer krav på underrättelse- och säkerhetstjänsten så vill doktrintillägget visa på nödvändigheten att beslutsfattare leder, inriktar och inkluderar funktionerna i verksamheten som dessa är satta att leda.

Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst är en viktig funktion för, och en integrerad del av, Sveriges strategiska beslutsfattande. Det innebär att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna stödja svenskt totalförsvarskoncept och Sveriges säkerhetspolitiska samarbetspartners i en föränderlig omvärld. Därmed tjänar även doktrintillägget som en beskrivning av Försvarsmaktens verksamhet för de samhälleliga aktörer som ska samverka med underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Doktrintillägget är den första gemensamma doktrinära utgångspunkten för underrättelse- och säkerhetstjänsten. Den ger funktionerna ett strategiskt sammanhang i en omvärld under kontinuerlig förändring. De doktrinära förutsättningarna för Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst kommer kontinuerligt förändras. Det ställer krav på en utvecklingsorienterad och följsam underrättelse- och säkerhetstjänst.

Läsanvisning

I kapitel 1 Inledning, beskrivs den roll som Doktrintillägget underrättelse- och säkerhetstjänst har i Försvarmaktens doktrinråd och dess syfte och målgrupp. En stor del av kapitlet beskriver underrättelse- och säkerhetstjänsten i sitt sammanhang och hur verksamheten fungerar och inriktas.

I kapitel 2 Stöd till strategiskt och militärstrategiskt beslutsfattande, beskrivs de behov som strategi och militärstrategi utifrån MSD 16 ställer på underrättelse- och säkerhetstjänsten.

I kapitel 3 Doktrinära utgångsvärden för Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst, redovisas förutsättningarna och slutsatserna för Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst utifrån omvärlden och de doktrinära utgångsvärdena beskrivna i MSD 16.

I kapitel 4 Militärstrategiskt koncept för underrättelse- och säkerhetstjänst, presenteras de bärande principerna för underrättelse- och säkerhetstjänstens inriktning, ledning, genomförande och utveckling samt tillämpning i fred, kris och krig.

Innehåll

Förord	5
Läsanvisning	6
1. Inledning	10
1.1. Syfte	10
1.2. Målgrupp	11
1.3. Begrepp	11
1.3.1. Underrättelsetjänst	11
1.3.2. Säkerhetstjänst	12
1.3.3. Övriga definitioner	15
1.4. Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst i ett sammanhang	15
1.5. Inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänst	17
1.6. Underrättelse- och säkerhetstjänstens uppgifter	19
1.7. Relationen mellan underrättelse- och säkerhetstjänst	19
2. Stöd till strategiskt och militärstrategiskt beslutsfattande	22
2.1. Strategiskt beslutsfattande	22
2.2. Militärstrategiskt beslutsfattande	24
3. Doktrinära utgångsvärden för Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst	26
3.1. Omvärlden	26
3.1.1. Hybrida hot	28
3.2. Militärstrategisk doktrin	30
4. Doktrinärt koncept för underrättelse- och säkerhetstjänst	34
4.1. Inledning	34
4.2. Bärande principer för underrättelse- och säkerhetstjänsten	34
4.2.1. En målstyrd underrättelse- och säkerhetstjänst	34
4.2.2. En förutseende underrättelse- och säkerhetstjänst	35

DOKTRINTILLÄGG

4.2.3.	En samordnad underrättelse- och säkerhetstjänst	38
4.2.4.	En aktiv underrättelse- och säkerhetstjänst	41
4.2.5.	En informationsförsörjande underrättelse- och säkerhetstjänst	42
4.3.	Underrättelse- och säkerhetstjänsten och Försvarsmaktens ledningsfilosofi	44
4.4.	Underrättelse- och säkerhetstjänsten under fred och kris	46
4.5.	Underrättelse- och säkerhetstjänsten vid väpnat angrepp och krig	50
	Redaktionell information	55
	Källförteckning	56

DOKTRINTILLÄGG

1. Inledning

1.1. Syfte

Militärstrategisk doktrin (MSD 16) kompletteras av och bidrar med en fördjupning av underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet i Doktrintillägg underrättelse- och säkerhetstjänst 2019 (DTLG UNDSÄK 19). Utgångspunkten för DTLG UNDSÄK 19 är MSD 16.

”Militärstrategisk doktrin (MSD) syftar till att (1) tydliggöra ett bredare militärstrategiskt koncept och en ledningsfilosofi som svarar upp mot Försvarsmaktens utmaningar och bilda (2) militärstrategisk utgångspunkt för vår ledning i fred, kris och krig. Vidare ska MSD ge en (3) signal till omvärlden om hur Försvarsmakten avser nyttja det militära försvaret och ses som en (4) förändringsmotor och långsiktig kurs för hur det militära försvaret ska användas. Sist ska doktrinen också (5) utbilda på kopplingen strategi-militärstrategi inom ramen för begreppen krigföring och krishantering”

Försvarsmakten (2016) Militärstrategisk doktrin, sid. 9

Doktrintillägget:

- förklarar och förmedlar ett gemensamt förhållningssätt, inklusive gemensamma begrepp, för planering och genomförande av underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten.
- bidrar till att öka förståelsen för hur underrättelse- och säkerhetstjänsten används och leds.
- ger på ett övergripande plan, förståelse och vägledning för hur Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst ska bedrivas, såväl för utbildning och insats som för utveckling av förmågor och förband.
- ger generella och övergripande inriktningar för hur underrättelse- och säkerhetstjänsten ska bedrivas utifrån det militärstrategiska konceptet i hela konfliktspektrumet fred, kris och krig samt för utveckling av förmågor och förband. Underrättelse- och säkerhetstjänstens bedrivande styrs i detalj av direktiv, order, uppdrag samt genom reglementen och handböcker.

1.2. Målgrupp

Målgruppen är i första hand militära beslutsfattare på alla nivåer och personalen inom Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst. De militära beslutsfattarna behöver förstå underrättelse- och säkerhetstjänstens metoder, processer, möjligheter och begränsningar för att kunna leda verksamheten samt förstå hur underrättelse- och säkerhetstjänsten kan stödja beslutsfattaren i att lösa uppgifter.

I andra hand är målgruppen övriga delar av Försvarmakten och totalförsvaret samt aktörer som samverkar med Försvarmakten och som behöver känna till underrättelse- och säkerhetstjänstens metoder, processer, möjligheter och begränsningar.

I tredje hand är målgruppen utländsk personal inom underrättelse- och säkerhetstjänst som leds, samarbetar eller samverkar med Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst vid internationella eller nationella operationer.

1.3. Begrepp

Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst avser all den verksamhet som Försvarmakten bedriver inom underrättelse- och säkerhetsområdet. Verksamheten kan delas in i olika områden beroende på syfte och på vilka beslutsfattare som stöds med beslutsunderlag. Försvarmakten genomför underrättelse- och säkerhetstjänst i följande verksamhetsområden: Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet, militär underrättelsetjänst, militär säkerhetstjänst, försvarssektorns säkerhetskylld och totalförsvarets signalskydd. Inom dessa verksamhetsområden kan samma arbetsätt, metoder och resurser användas trots att syftet med verksamhetens bedrivande skiljer sig åt.

Begreppet underrättelse- och säkerhetstjänst är ett samlingsbegrepp för båda tjänstegrenarna.

I doktrintillägget beskrivs verksamheten underrättelse- och säkerhetstjänst och hur verksamheten stödjer användandet av militära maktmedel.

1.3.1. Underrättelsetjänst

För Försvarmakten definieras underrättelsetjänst som den verksamhet som syftar till att producera underrättelser (genom planering, inhämtning, bearbetning och delgivning).

En underrättelse är en produkt av bearbetad information om icke-egna fenomen, t.ex. stater, personer, organisationer och områden. Icke-eget är ett sammanfattande uttryck för neutrala, fientliga och övriga fenomen (se bild nedan).



Figur 1.1 Underrättelsetjänstens ansvarsområde.

Bild: Anna-Karin Wetzig/Försvarmakten

Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet¹ avser den verksamhet som Försvarmakten bedriver inom försvarsunderrättelselagstiftningen och regeringens årliga inriktning. Verksamheten syftar till att klarlägga yttre hot och stödja Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Militär underrättelsetjänst stödjer Försvarmaktens beslutfattare med beslutsunderlag för utveckling av förmågor, planering och genomförande av operationer och strategisk förvarning. Vidare indelning inom militär underrättelsetjänst kan ske beroende på vilken ledningsnivå som stöds med beslutsunderlag.

1.3.2. Säkerhetstjänst

För Försvarmakten definieras säkerhetstjänst som den verksamhet som syftar till att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot riktade mot Försvarmakten och dess säkerhetsintressen. Säkerhetstjänsten består av säkerhetsunderrättelsetjänst och säkerhetsskyddstjänst. Säkerhetsskyddstjänsten är indelad i tre områden; informationssäkerhet, personalsäkerhet och fysisk säkerhet.

¹ 3 b § 1 förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten och 2 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamheten (avser endast den del av försvarsunderrättelseverksamhet som Försvarmakten bedriver).

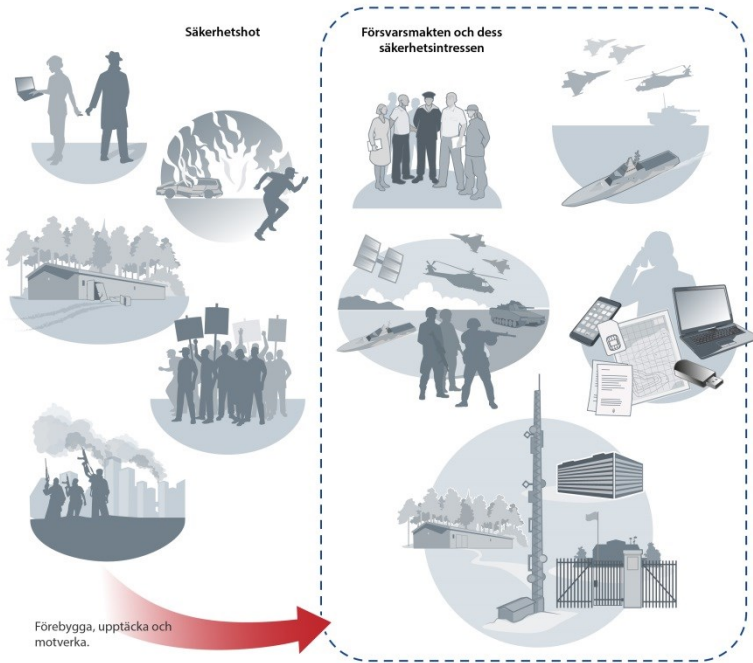
Militär säkerhetstjänst² stödjer Försvarmaktens beslutfattare med beslutsunderlag som är nödvändiga för att rätt kunna skydda Försvarmaktens säkerhetsintressen mot säkerhetshotande verksamhet. Vidare indelning inom militär säkerhetstjänst kan ske beroende på vilken ledningsnivå som stöds med beslutsunderlag.

Försvarssektorns säkerhetsskydd avser den verksamhet som Försvarmakten bedriver för att genomföra tillsyn av samt rätten att meddela föreskrifter för myndigheter under försvarsdepartementet samt Fortifikationsverket och Försvarshögskolan.³ Totalförsvarets signalskydd avser den verksamhet som Försvarmakten bedriver för att leda och samordna signalskyddstjänst för myndigheter inom totalförsvaret samt rätten att meddela föreskrifter.⁴

² 3b § 2 pkt. förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten

³ 39 § (tillsyn) och 44 § (meddela föreskrifter) säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Från och med 1 april 2019 gäller ny lagstiftning på området. Tillsyn regleras i 7 kap. 1 § första stycket 1 ny säkerhetsskyddsförordning (2018:658) och föreskriftsrätten i 7 kap. 5 § samma förordning.

⁴ 3 b § 3 och 33 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten. Från 1 april 2019 har Försvarmakten föreskriftsrätt även enligt den nya säkerhetsskyddslagstiftningen, se 7 kap. 5 § ny säkerhetsskyddsförordning (2018:658).



Figur 1.2 Säkerhetstjänstens ansvarsområde.
Bild: Anna-Karin Wetzig/Försvarmakten

Säkerhetsintressen omfattar eller kan hänföras till personal, materiel, information, anläggningar och verksamhet i vid bemärkelse inklusive den internationella verksamhet som Försvarmakten deltar i. Med säkerhetshot avses aktörsdrivna hot, det vill säga hot från en eller flera aktörer i form av individer, grupper, nätverk, organisationer eller stater. Säkerhetshoten indelas i fem övergripande kategorier: främmande underrättelseverksamhet, kriminalitet, sabotage, subversion och terrorism.

Skyddsvärda tillgångar avser de tillgångar som anses ha ett särskilt värde. De skyddsvärda tillgångar som ska ligga till grund för en beordrad riskhanteringsprocess ska fastställas av ansvarig chef.

1.3.3. Övriga definitioner

Med hot avses möjlig oönskad händelse med negativ konsekvens för verksamheten.

Med beslutsfattare avses i denna publikation personer som använder underrättelse- och säkerhetstjänstens beslutsunderlag inom ramen för sitt beslutsfattande samt personer som har rätt att inrikta underrättelse- och säkerhetstjänsten. Med beslutsfattare avses således inte enbart chefer utan även personer som på uppdrag av chefer fattar beslut.

Med beslutsunderlag avses i denna publikation underlag som beslutsfattare använder som grund för sina beslut. Beslutsunderlag kan vara såväl muntligt som skriftligt.

1.4. Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst i ett sammanhang

Underrättelse- och säkerhetstjänst är en stödfunktion som syftar till att beslutsfattare effektivt och säkert ska kunna ta beslut för att nå uppställda mål. Underrättelse- och säkerhetstjänsten utgör ett stöd vid planering, genomförande och uppföljning av Försvarsmaktens verksamhet.

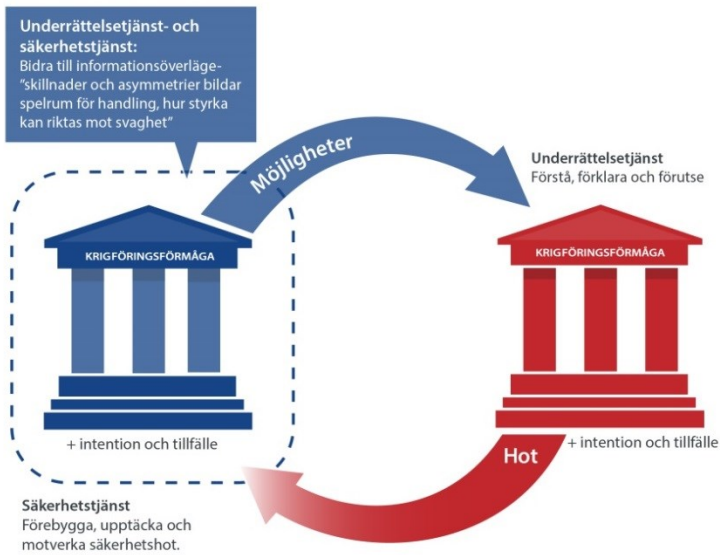
Målet med underrättelse- och säkerhetstjänst är dels att förse chefer, staber och andra beslutsfattare⁵ med relevanta beslutsunderlag, dels att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot och ge skyddsvärda tillgångar ett adekvat säkerhetsskydd i form av passiva och aktiva säkerhetskyddsåtgärder. Åtgärderna syftar till att göra det möjligt för Försvarsmakten att genomföra sin verksamhet med en väl grundad och avvägd risk.

En väl fungerande underrättelse- och säkerhetstjänst är avgörande för att Försvarsmakten, inom ramen för tilldelade uppdrag, ska kunna uppnå informationsöverläge gentemot relevanta icke-egna aktörer samt att förebygga och hantera säkerhetshot. Underrättelsetjänsten svarar för kunskapsuppbyggnad, läge och bedömningar avseende icke-egna fenomen. Säkerhetstjänsten svarar för att klarlägga hot mot Försvarsmaktens säkerhetsintressen och i förlängningen Sveriges säkerhet. Dessutom vidtar säkerhetstjänsten åtgärder som hindrar eller försvårar säkerhetshotande

⁵ I tillämpliga delar även giltigt för övriga delar av totalförsvaret och Regeringskansliet.

verksamhet. Dessa båda tjänster tillsammans krävs för att Försvarsmakten ska kunna uppnå ett informationsöverläge. Underrättelsetjänsten stödjer således beslutsfattande genom att upptäcka och bedöma möjligheter och hot, medan säkerhetstjänst förebygger, upptäcker och motverkar säkerhetshot.

Hot beskrivs som produkten av en aktörs kapacitet, intention och tillfälle. Genom att analysera en aktörs krigföringsförmåga kan dess kapacitet värderas. Underrättelsetjänsten använder växelverkan av olika faktorer för att göra taktiska och operativa styrkejämförelser. Skillnader och asymmetrier bildar spelrum för handling, hur styrka kan riktas mot svaghet. Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste därför vara väl förtrogen med såväl Försvarsmaktens som andra relevanta aktörers krigföringsförmåga och samspelet däremellan för att kunna förstå, förklara och förutse såväl möjligheter som hot samt tillhandahålla adekvat säkerhetsskydd.



Figur 1.3 Tillsammans bidrar de två tjänstegrenarna underrättelse- och säkerhetstjänst till att uppnå informationsöverläge relativt relevanta aktörer. Underrättelsetjänsten bidrar genom att upptäcka och bedöma möjligheter och hot, medan säkerhetstjänsten stödjer genom att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot. Bild: Anna-Karin Wetzig/Försvarsmakten

Krigföringsförmåga byggs upp av tre samverkande faktorer; fysiska, konceptuella och moraliska. Krigföringsförmågan byggs upp av en helhet där beståndsdelarna måste värderas var för sig och sedan sättas i ett sammanhang. Den relativa förmågan påverkas av uppdraget, motståndet och sammanhanget. Det ställs därför krav på underrättelse- och säkerhetstjänsten att inte bara värdera kapaciteten hos aktörer. Aktörers kultur, institutioner, teknologi och fysiska miljö bildar en kontext som skapar mening och påverkar den totala värderingen av krigföringsförmågan för en aktör. Att rätt uppfatta sammanhanget av de olika aspekterna av en aktör ställer krav på underrättelse- och säkerhetstjänstens organisation och metoder. De grundläggande förmågorna (verkan, rörlighet, uthållighet, ledning, skydd samt underrättelser och information) är centrala som analytisk ansats för att förstå styrkeförhållandena i tid och rum utifrån målsättningar och vald operativ ansats.

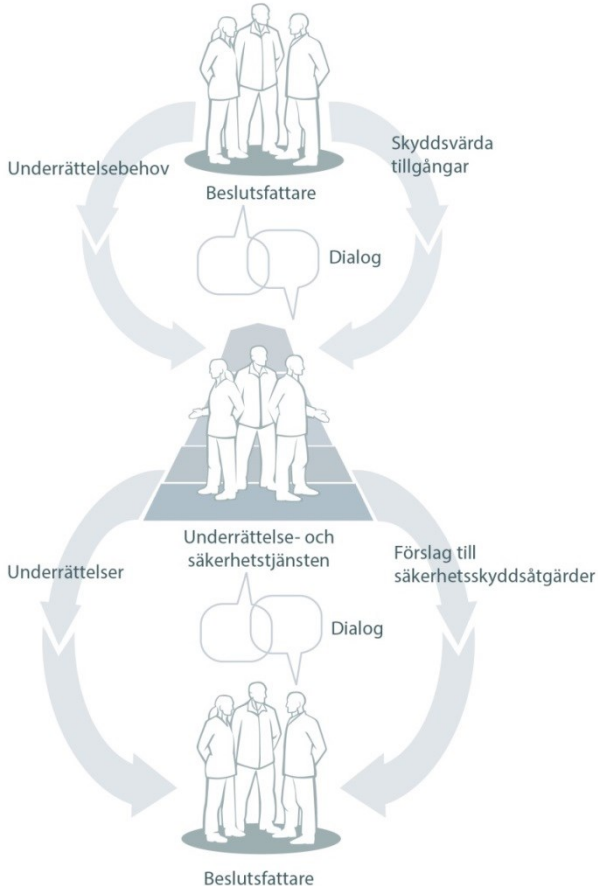
Likaväl som det för underrättelsetjänsten är viktigt att värdera icke-egna aktörers krigföringsförmåga är det viktigt för säkerhetstjänsten att möta säkerhetshot för att skydda den egna krigföringsförmågan. Att tidigt och kontinuerligt identifiera skyddsvärden och sårbarheter - verkliga och potentiella - i den egna krigföringsförmågan och stödja verksamhetsutövarna med förslag på säkerhetsskyddsåtgärder över tid är centralt för säkerhetstjänsten. Detta ställer krav på framförhållning och kontinuerlig dialog med verksamhetsutövare och beslutsfattare för att stödja med aktiva och passiva säkerhetsskyddsåtgärder.

1.5. Inriktning av underrättelse- och säkerhetstjänst

Underrättelse- och säkerhetstjänst inriktas främst genom att beslutsfattare fastställer och prioriterar underrättelsebehov och skyddsvärda tillgångar. Underrättelsebehoven och de skyddsvärda tillgångarna identifieras och prioriteras i dialog, vilket förutsätter att underrättelse- och säkerhetstjänst är en integrerad del av den verksamhet och de processer som ska stödjas. Dialogen syftar främst till att skapa förståelse för organisationens verksamhet och förutsättningar samt att skapa förståelse för vilka informationsbehov beslutsfattarna har. Beslutsfattarna behöver också få insikt i de möjligheter och begränsningar som finns för underrättelse- och säkerhetstjänsten att stödja de beslut som fattas.

DOKTRINTILLÄGG

Detta kan innefatta målsättningar, prioriteringar, vilja till risktagning, handlingsregler, förtydliganden, förslag till omformuleringar samt tidsförhållanden och andra kvalitetskrav avseende det stöd som underrättelse- och säkerhetstjänsten kan bidra med. För att vara relevant måste underrättelse- och säkerhetstjänsten ligga i framkant i förhållande till den som ska stödjas.



Figur 1.4 Inriktning och resultat av underrättelse- och säkerhetstjänst.
Bild: Anna-Karin Wetzig/Försvarsmakten

Underrättelse- och säkerhetstjänstens arbete resulterar i beslutsunderlag i form av underrättelser eller förslag till åtgärder bl.a. avseende säkerhetskydd. Dessa ska vara anpassade till mottagarens förutsättningar. När produkter levererats görs en utvärdering som syftar till att ta reda på om de motsvarade mottagarnas behov, vad som kan förbättras samt om det går att identifiera några nya underrättelsebehov eller behov av nya avväganden avseende säkerhetskyddsåtgärder. En sådan utvärderingsdialog kan ibland leda till ny eller ändrad inriktning för underrättelse- och säkerhetstjänsten. Säkerhetstjänsten ansvarar dessutom för att tillhandahålla säkerhetsskydd i form av passiva och aktiva säkerhetskyddsåtgärder.

1.6. Underrättelse- och säkerhetstjänstens uppgifter

Inom ramen för Försvarsmaktens verksamhet bevakar underrättelse- och säkerhetstjänsten den militära utvecklingen och verksamheten i närområdet. Verksamheten ska även stödja med beslutsunderlag för den långsiktiga utvecklingen av förmågor och förband, försvarsplanering samt planering och genomförande av militära operationer. Syftet är att skapa lägesförståelse, strategisk förvarning samt underlag för beredskapsåtgärder och att ge Försvarsmaktens säkerhetsintressen ändamålsenligt skydd mot säkerhetshotande verksamhet.

Vissa uppgifter för underrättelse- och säkerhetstjänst är reglerade i lag. Försvarsunderrättelsetjänst, och till viss del även säkerhetsunderrättelsetjänst, regleras i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Säkerhetstjänstens ansvar och roller är reglerade i säkerhetsskyddslagstiftningen och skyddslagen.

1.7. Relationen mellan underrättelse- och säkerhetstjänst

Inom underrättelse- och säkerhetstjänsten finns ett antal interna relationer vilket har lett till att de båda tjänstegrenarna, av praktiska skäl, samorganiseras.

Det mest grundläggande som behövs för att kunna besvara framställda underrättelsebehov och för att kunna ta fram och vidta lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder är en gedigen och funktionsgemensam förståelse för icke-egna aktörer och fenomen. En gemensam förståelse underlättas av att det sker integrerade dialoger mellan tjänstegrenarna om dessa aktörer och fenomen. I utbytet mellan tjänstegrenarnas funktionella expertis uppstår dessutom en större och fördjupad förståelse, något som gynnar båda tjänstegrenarna.

Därför ställs det krav på att underrättelse- och säkerhetstjänsten använder sig av koordinerade metoder för att skapa och behålla kunskap. Den information som inkommer till underrättelse- och säkerhetstjänsten måste båda tjänstegrenarna kunna ta del och använda sig av, även om uppgifterna och handlingsutrymmet har olika syften. Detta ställer i sin tur krav på gemensamma metoder och system för registrering, klassificering, värdering och lagring av information.

De båda tjänstegrenarna är till sin karaktär viktiga mål för främmande underrättelseverksamhet, vilket ställer höga krav på sekretess och säkerhetsskydd för att kunna skydda verksamhetens interna skyddsvärda tillgångar. Både underrättelse- och säkerhetstjänst har interna underrättelsebehov som också behöver tillgodoses. Besvarande av interna underrättelsebehov med olika ursprung ställer ofta krav på samma resurser för inhämtning och bearbetning, vilket i sin tur kräver samordning internt inom de båda tjänstegrenarna. Det är även viktigt att underrättelse- och säkerhetstjänsten har en gemensam förståelse för den verksamhet som de båda tjänstegrenarna stödjer.

Underrättelse- och säkerhetstjänst förenas kring säkerhetsunderrättelse-tjänsten som har till uppgift att klarlägga den säkerhetshotande verksamhetens omfattning, inriktning samt medel och metoder, och syftar till att utifrån aktuella underrättelsebehov lämna beslutsunderlag om t.ex. säkerhetsskyddsåtgärder, beredskap eller förbandsproduktion. Säkerhetsunderrättelsetjänst sorteras in under säkerhetstjänst, men sker i stort under liknande arbetsformer och med nyttjande av motsvarande typ av källor som används i försvarsunderrättelseverksamheten. Skillnaden mellan underrättelse- och säkerhetsunderrättelsetjänst är att den senare primärt tillgodoser underrättelsebehov avseende säkerhetshot mot Försvarsmakten, medan den förstnämnda besvarar övriga underrättelsefrågor.

DOKTRINTILLÄGG

2. Stöd till strategiskt och militärstrategiskt beslutsfattande

Underrättelse- och säkerhetstjänst stödjer beslutsfattare på strategisk och militärstrategisk nivå med underlag i syfte att kunna skapa handlingsfrihet, fatta väl avvägda beslut samt stödja genomförandet av verksamhet. Underrättelse- och säkerhetstjänstens främsta ändamål är stödet till de beslutsfattare som agerar i en komplex och föränderlig värld för att nå sina målsättningar. Det ställer direkta krav på långsiktiga och kortsiktiga beslutsunderlag. Men även indirekta krav till följd av uppdragsgivarnas situation, verksamhet och kunskapsläge. En av underrättelse- och säkerhetstjänstens främsta uppgifter är att kunna uppfatta och formulera dessa krav och därmed kunna agera på förhand. Det faktum att osäkerhet alltid föreligger vid bedömningar om framtiden, får inte leda till uteblivna bedömningar eller avsaknad av riskmedvetenhet. Kapitlet avhandlar hur underrättelse- och säkerhetstjänsten stödjer beslutsfattare på strategisk och militärstrategisk nivå.

2.1. Strategiskt beslutsfattande

Strategi skapas och bedrivs utifrån en kontext som påverkas av ett antal faktorer, t.ex. geografiska, ideologiska, ekonomiska och teknologiska. Strategi är en kombination av strategiska medel, främst politiska och militära, för att nå uppsatta mål. Nationell strategi handlar om att skapa samverkan och synergieffekter mellan statens olika maktmedel och utgör med andra ord sammanhanget mellan de politiska mål och medel som krävs för att uppnå dessa. Militärstrategi ska förstås som den militära aspekten av en nationell strategi.

Försvarsmakten verkar på regeringens uppdrag för att stödja utformningen av landets utrikes- försvars- och säkerhetspolitik. Detta sker genom inhämtning, analys och delgivning av underrättelser till Regeringskansliet i enlighet med regeringens nationella inriktning för försvarsunderrättelseverksamheten. På detta sätt bidrar underrättelse- och säkerhetstjänsten med underlag till stöd för utformningen av en nationell strategi och politiskt beslutsfattande.



Bild 2.1 Nära och förtroendefull dialog med beslutsfattare är en förutsättning för relevans. Foto: Jimmy Croona/Försvarmakten

För underrättelse- och säkerhetstjänsten ställer detta krav på, både kort- och långsiktigt, att fördjupa kunskapen om och förståelsen för den komplexa strategiska miljön för att kunna nå de nationella målen. Genom bedömningar av icke-egna aktörers kapaciteter, aktiviteter och intentioner ger underrättelse- och säkerhetstjänsten beslutsfattare en bättre insikt i omvärldsutvecklingen, som ofta är förknippad med stora osäkerheter och svår att bedöma. Den nationella strategin kan därför snabbt behöva växlas, något som ställer krav på flexibilitet och anpassningsförmåga. Detta innebär att det är mycket viktigt att underrättelse- och säkerhetstjänsten kan uppfatta, förutse och varna om trender, uppkomna hot, förändrade förutsättningar och identifiera händelser som kräver åtgärder eller förändringar i den nationella strategin på kort och lång sikt.

Då strategi handlar om att kombinera flera maktmedel för att verka mot ett gemensamt politiskt mål finns det ett behov av att underrättelse- och säkerhetstjänsten kan ta emot och delge både information och underrättelser, men även att de kan utbyta perspektiv mellan nationella och internationella aktörer. För att kunna stödja en sammanhållen nationell strategi är därför möjligheten att interagera med andra aktörer som uppbär viktiga samhällsfunktioner central. Detta är något som underlättas av en gemensam lägesuppfattning.

2.2. Militärstrategiskt beslutsfattande

Militärstrategi är en process för att omsätta statsmakternas säkerhets- och försvarspolitiska mål och strategier i militära åtgärder, på kort och lång sikt, för att stödja säkerhetspolitikens och försvarspolitikens genomförande.⁶ Militärstrategi bedrivs i hela konfliktsskalan från fred till krig och hanterar därmed både krishantering och krigföring. Militärstrategi är den logik som driver planering inklusive förmågeutveckling på militärstrategisk nivå.

För Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst ställer den militärstrategiska analysen krav på en förmåga att hantera en mängd perspektiv rörande icke-egna aktörer; denna förmåga sträcker sig utanför Försvarsmaktens omedelbara uppgifter och ansvarsområden. Detta ställer i sin tur krav på en aktiv samverkan med andra myndigheter inom totalförsvaret och på etablerade nätverk och samarbeten redan i fred, såväl nationellt som internationellt. De många olika perspektiven kräver prioriteringar och inriktningar på kort och lång sikt för att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna tillgodose kraven på ingångsvärden för den militärstrategiska analysen, med de resurser som finns tillgängliga.

Militära resurser kan användas både för krishantering och för krigföring inom ramen för den militärstrategiska verksamheten. Vid krishantering kan militära resurser nyttjas för att trygga säkerhet, liv och hotade samhällsintressen. Vid krigföring används militärt våld för att uppnå vissa politiska syften. Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänsts roll och uppgift är att stödja i hela konfliktspektrumet och tjänsten måste därför kunna dimensionera struktur och metoder för att snabbt kunna växla mellan olika mål och metoder.

⁶ MSD 16, sid. 16

DOKTRINTILLÄGG

Underrättelse- och säkerhetstjänsten kan bidra med beslutsunderlag för exempelvis:

- insatsledning av pågående nationella- och internationella operationer
- fortlöpande skydda Försvarsmaktens skyddsvärden mot säkerhetshot
- anpassning av beredskapen vid förband och staber
- utveckling av förmågor såsom taktik och stridsteknik
- förvarning om förestående hot eller angrepp mot Sverige och insatta förband utomlands
- utveckling av tekniska system
- lägesuppfattning
- samverkan – nationell och internationell
- myndighetens säkerhetsskyddstjänst inklusive föreskriftsrätt och tillsynsansvar enligt lag.

3. Doktrinära utgångsvärden för Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst

Doktrinära utgångsvärden för underrättelse och säkerhetstjänsten härrör till faktorer i omvärlden samt de förutsättningar som ges av det militärstrategiska konceptet och vilka krav det ställer på Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst.

3.1. Omvärlden

En faktor av betydelse för underrättelse- och säkerhetstjänsten är omvärldsutvecklingen. Omvärldens karaktär har förändrats avsevärt under de senaste decennierna. Medan maktprojektion och väpnade konflikter mellan olika aktörer alltså består, har omvärldens karaktär avsevärt förändrats under de senaste decennierna vilket har förändrat operationsmiljön för dagens och framtidens konflikter. Operationsmiljön innebär bland annat ett bredare hotspektrum. Aktörer i operationsmiljön kommer att använda en mängd påverkansmedel för att nå sina politiska och militärstrategiska målsättningar.⁷

Påverkansmedel i detta avseende kan avse en kombination av agerande från civila aktörer till olika typer av militära aktiviteter – från begränsade militära aktioner till ett väpnat angrepp. Dagens så väl som framtidens operationsmiljö kan förväntas innehålla aktörer som bedriver sin politiska och militära maktprojektion genom hybridkrigföring/icke-linjär krigföring. Att möta en statlig aktörs agerande som baserar sig på en strategi grundat på hybridkrigföring ställer krav på underrättelse- och säkerhetstjänstens lyhördhet avseende förändringar samt funktionens förmåga att utveckla och anpassa verksamheten. De faktorer som driver förändringar i operationsmiljön är främst geostrategisk situation, aktörers strategival och kapacitet samt teknikutveckling.

⁷ PerP, sid. 31.



Bild 3.1 Internationellt samarbete och varierande operationsmiljöer utgör även fortsättningsvis en naturlig del av verksamheten.

Foto: Mats Nyström/Försvarsmakten

Frågor om nationell säkerhet och militära hot är idag en väsentlig del av den säkerhetspolitiska agendan i Europa. Den traditionella bilden av nationell säkerhet, med militära hot och med stater som de centrala aktörerna, kvarstår alltjämt. Dock måste hotbilden även breddas till att inkludera terrorism, hybrid- och cyberhot; detta visar på den komplexitet som måste hanteras.

Vidare fortgår globaliseringen avseende bl.a. ekonomi, handel, spridning av teknologi och migration. Globaliseringen leder till nya sårbarheter som kan påverka säkerheten i många delar av världen, bl.a. inom cyberområdet och terrorism. Stater förfogar över såväl taktiska som strategiska massförstörelsevapen, där kärnvapnen alltjämt har en särställning. Risken för eskalation medför utveckling av andra konventionella medel, såsom strategisk manövrering med dold och förtäckt verksamhet och cyberattacker.⁸ Hot idag är inte enbart territoriellt fokuserade och statliga och icke statliga aktörer kan bilda allianser vilket utmanar den traditionella

⁸ MSD (2016), sid. 37.

förståelsen av krig och fred.⁹ Cyberdomänen är ett globalt gränslöst utrymme som kan utnyttjas av en antagonist för att bedriva attacker, underrättelseverksamhet och påverkansoperationer. Cyberdomänen är ett exempel på ett område där gränsen mellan yttre och inre säkerhet suddas ut och utmanar den traditionella uppdelningen mellan myndigheters ansvar avseende yttre och inre hot. Den komplexa hotbilden understryker nödvändigheten av att dela information, samverka mellan myndigheter och andra aktörer nationellt och internationellt för att kunna uppnå en gemensam lägesuppfattning som kan delges alla aktörer i totalförsvaret.

Sveriges närområde karaktäriseras av att stormaktsintressen möts och möjliga friktionsytor kan uppstå. Utvecklingen i Sveriges närområde kommer att i hög grad påverkas av säkerhetspolitiska ställningstaganden av stormakter, Nato, EU och andra staters ageranden. De stormaktspolitiska intressen som möts i närområdet innebär ökad risk för underrättelseinhämtning riktad mot Sverige, Försvarsmakten och Sveriges försvarspolitiska samarbetspartners.

Sveriges geostrategiska situation påverkas av andra aktörers möjlighet till fjärrbekämpning och deras förmåga att kunna upprätta avregleringszoner. Det ställs krav på underrättelse- och säkerhetstjänsten att ha egen förmåga till inhämtning på djupet och att kunna upprätthålla anpassade säkerhetsskyddsåtgärder.

Teknikutvecklingen sker även i sådan takt att regelverk och lagrum inte alltid hinner utvecklas i samma hastighet. Ett exempel på ett snabbt växande teknikområde med stor inverkan på försvarsförmågan är cyberdomänen. Cyberdomänen skapar möjligheter och sårbarheter som statliga aktörer ofta inte hinner med att reglera. Utvecklingen påverkar samhället som helhet, t.ex. i form av påverkansoperationer mot såväl den breda folkliga opinionen som mot nationellt beslutsfattande.

3.1.1. Hybrida hot

Stater är fortsatt de huvudsakliga aktörerna, men betydelsen av icke-statliga aktörer ökar. Användandet av militära medel, eller hot om användning, är verktyg som en stat eller annan aktör kan använda i förening med påverkanskampanjer och informationskrigföring, cyberrelaterade hot mot totalförsvaret och vissa former av sabotage och terrorism. Flera

⁹ MSD (2016), sid. 36.

av hoten kan kombineras i det som ibland kallas hybridkrigföring.¹⁰ Hybrida hot utmanar den traditionella förståelsen för krig och fred och där underrättelse- och säkerhetstjänsten måste integreras med andra typer av omvärldsbevakning för att möjliggöra tillräcklig lägesförståelse och relevanta analyser. För att kunna hantera hybridkrigföring och hybrida hot krävs en ökad nationell situationsförståelse.¹¹ Försvarsmakten kan genom sin underrättelse- och säkerhetstjänst, tillsammans med andra myndigheter, bidra till denna situationsförståelse för hot som riskerar att ge allvarliga nationella konsekvenser.¹²



Bild 3.2 Cyberdomänen är av avgörande betydelse för underrättelse- och säkerhetstjänsten/det nya totalförsvaret. Jimmy Croona/Försvarsmakten

Den ständiga teknikutveckling som pågår i hög takt ger underrättelse-tjänsten nya möjligheter till inhämtning, men ställer också säkerhetstjänsten inför nya utmaningar genom de sårbarheter som tillkommer. Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste därför följa teknikutvecklingen ur ett brett perspektiv för att kunna identifiera nya hot innan de realiseras och för att förstå och använda teknikens möjligheter.

¹⁰ Nationella säkerhetsstrategin, sid. 17

¹¹ PerP, sid. 5

¹² Försvarsmakten/MSB (2016), sid.

Sammanfattningsvis blir hoten mer mångfacetterade och därmed svårare att identifiera och mer komplicerade att hantera. Totalförsvaret i sin helhet, inte enbart Försvarsmakten, måste i framtiden förhålla sig till olika varianter av konventionell krigföring och hybridkrigföring i närområdet. Det är av stor betydelse att det svenska samhället, i synnerhet Försvarsmakten, effektivt kan möta hybridkrigföring i alla dess skepnader. Kombinationen av agerande i gråzonen och den ökande komplexiteten och dynamiken i konventionell krigföring och det växandeömsesidiga beroendet mellan Försvarsmakten och övriga samhället leder till ett större behov av gemensam situationsförståelse och samverkan. Det kräver även en aktiv och samverkande underrättelse- och säkerhetstjänst som kan interagera med aktörer i totalförsvaret, men även med andra myndigheter och övriga delar av samhället. Omvärlden ställer även krav på underrättelse- och säkerhetstjänsten att hantera mer svåridentifierade hot såsom påverkansoperationer och cyberhot. Detta ökade krav kommer att kräva nya metoder och angreppssätt för att kunna identifiera indikatorer som kan vara svåra att definiera och att observera, eller upptäcka. Detta ställer underrättelse- och säkerhetstjänsten inför nya utmaningar inom ramen för strategisk förvarning.

3.2. Militärstrategisk doktrin

Det militärstrategiska konceptet syftar till att förebygga krig, snabbt möta angrepp och bedriva försvarsoperationer, antingen enskilt eller tillsammans med andra. Underrättelse- och säkerhetstjänsten har på olika sätt en mycket viktig roll att spela för genomförandet av konceptet, i både fred, kris och krig. I en operationsmiljö som karaktäriseras av maktprojektion genom bl.a. hybridkrigföring utmanas de juridiska gränser mellan fred, kris och krig. Därmed utmanas även den lagliga ordning av myndigheters ansvar, roller och mandat som fördelas inom den svenska statsförvaltningen. Fientliga aktörers agerande i operationsmiljön genom hybridkrigföring skapar en problematisk gråzon inom vilka svenska myndigheter kan och bör agera för att möta hot.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska bidra till Försvarens skapande av tröskeleffekt¹³ och till att möta hot i gråzonen mellan fred och krig. Det ställer först och främst krav på att upprätthålla en militärstrategisk och operativ lägesbild över tid för att skapa förvarning och möjliggöra val av operativ ansats.



Bild 3.3 Gråzonsproblematiken ställer krav på att tidigt upptäcka och möta nya typer av hot. Bild: Försvarens

Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste även kunna delge underlag till flera olika behovsställare inom Försvarens verksamhetsområden. Underlag ska kunna ges som stöd till långsiktig förmågeutveckling och bedömningar till stöd för planering och genomförande av operationer. Vidare ska också Försvarens kunna stödjas med beslutsunderlag för beredskapsanpassningar som förvarning om väpnat angrepp eller andra allvarliga hot mot rikets säkerhet.

¹³ Med ”tröskeleffekt” menas att det militära maktmedlet i samverkan med övriga maktmedel ska verka krigsavhållande.

Gråzonsproblematiken ställer krav på samordning och samverkan inom underrättelse- och säkerhetstjänsten och med andra myndigheter på alla nivåer för att skapa en gemensam situationsförståelse och samverkan över gränserna inre och yttre hot. En viktig uppgift för säkerhetstjänsten är att tidigt upptäcka och identifiera olika typer av angrepp och minska möjligheten för en angripare att genomföra förnekbara åtgärder. Gråzonsproblematiken ställer även krav på underrättelse- och säkerhetstjänsten att bedriva en offensiv säkerhetstjänst som motverkar initiativet hos säkerhetshotande aktörer.

Vid väpnat angrepp ska underrättelse- och säkerhetstjänsten stödja offensiva operationer för att vinna tid och skapa handlingsfrihet. Det ställer krav på att stödja militärt och politiskt beslutfattande med relevant lägesbild samt att delge underrättelser för insatser på strategisk, operativ och taktisk nivå under snabba händelseförlopp. För att underrättelse- och säkerhetstjänsten sömlöst ska kunna övergå till att lösa uppgifter i krig krävs att den är organiserad, utrustad och övad för ändamålet redan i fred, men också att metoder och juridiska förutsättningar finns på plats.

Vid försvarsoperationer efter ett väpnat angrepp ska underrättelse- och säkerhetstjänsten stödja i syfte att undvika att förlora kriget eller stödja tillsammans med andra parter i syfte att vinna kriget. För underrättelse- och säkerhetstjänsten ställer det exempelvis krav på underlag för att påverka en motståndares kritiska sårbarheter samt att skydda egna skyddsvärden. Skyddsvärden kan växla snabbt vid försvarsoperationer beroende på offensiv eller defensiv ansats eller om målsättningen är att vinna tillsammans med andra eller att undvika att förlora enskilt.

Svensk krigföring utgår operativt från manöverkrigföring och krishantering utgår operativt från allomfattande ansats. Manöverkrigföring bildar utgångspunkt för strid och operationer och grunden för framgång är att bemästra styrkeförhållandena i tid och rum.¹⁴

Manöverkrigföring ställer krav på att underrättelse- och säkerhetstjänsten har förmåga att identifiera och förstå motståndarens aktuella och potentiella kapaciteter samt när, var och i vilket syfte en motståndare vill utnyttja dessa. För underrättelsetjänsten innebär stödet till manöverkrigföring att identifiera motståndarens svagheter, sårbarheter och kritiska förmågor i tid och rum utifrån given målsättning. Det kräver i sin tur en underrättelsetjänst som är väl insatt i hur egna förband används för att

¹⁴ MSD 16, sid. 58

aktivt peka ut var och vad som bör påverkas för att nå effekter på motståndaren.

Manöverkrigföringen innebär för säkerhetstjänsten att den ska upptäcka och förstå de säkerhetshot som motståndaren genererar. De säkerhetshot som identifierats av säkerhetsunderrättelsetjänsten kan dels vara en av indikationerna på motståndarens inriktning, t.ex. målval, och dels grund för utformning av vår motverkan och skydd. Manöverkrigföring förutsätter att de förmågor, resurser, funktioner och geografiska områden som är avgörande för våra operationers genomförande kan hållas intakta trots motståndarens motverkan. Krav ställs därför på säkerhetsskyddstjänsten att stödja med prioritering av och bidra till skyddet av skyddsvärden som är gränssättande för oss – vilket i sin tur förutsätter att säkerhetsskyddstjänsten fortlöpande har kunskap om skyddsvärdenas operativa betydelse. Därför är en tidig och nära samverkan mellan säkerhetsskyddstjänsten och operativa beslutsfattare nödvändig.

Den allomfattande ansatsen hanterar det faktum att inget enskilt medel eller organisation kan förebygga och hantera kriser och extraordinära händelser. Den breda hotbilden och globaliseringens konsekvenser medför att sambandet mellan inre och yttre säkerhet är mer direkt än tidigare. Bredden av hot och påfrestningar måste mötas med alla medel som står till statsmakternas förfogande. Den allomfattande ansatsen bygger på totalförsvaret och där militära funktioner stödjer civila funktioner och omvänt. Samarbete och civil-militär samverkan är avgörande. För underrättelse- och säkerhetstjänsten innebär det att kunna samverka med olika aktörer i samhället på alla nivåer inom ramen för krishantering och förberedelser för och genomförande av krig. Detta inkluderar myndigheter och övriga delar av samhället som påverkar försvaret av Sverige. Det ställer även krav på en helhetsförståelse och samarbetsförmåga för att uppnå samlade effekter. Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste inom ramen för den allomfattande ansatsen förstå och förutse alla typer av följd effekter, önskade såväl som oönskade, av olika militära handlingsalternativ och dess påverkan på icke-egna aktörer. Inom ramen för säkerhetssamarbetet inom FN, EU och Nato och vid internationell krishantering finns det även behov av förmåga till informationsutbyte och samarbete.

I gråzonen kan någon av de operativa ansatserna väljas varvid det är en viktig uppgift för underrättelse- och säkerhetstjänsten att stödja med rätt anpassade produkter och beslutsunderlag inför detta val.

4. Doktrinärt koncept för underrättelse- och säkerhetstjänst

4.1. Inledning

Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst ska stödja genomförandet av det militärstrategiska konceptet enligt militärstrategisk doktrin i samtliga strategiska typsituationer, inklusive hot i gråzonen mellan fred och krig. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska stödja svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt kartläggning av yttre hot mot landet och militär planering. Verksamheten stödjer också utformandet av nationell strategi, strategisk kommunikation, ett fungerande totalförsvar och möjliggör ytterst – svensk tröskelförmåga och avskräckning.

De bärande principerna för underrättelse- och säkerhetstjänsten i hela konfliktskalan bygger på en underrättelse- och säkerhetstjänst som är:

- målstyrd,
- förutseende,
- samordnad,
- aktiv och
- informationsförsörjande.

4.2. Bärande principer för underrättelse- och säkerhetstjänsten

4.2.1. En målstyrd underrättelse- och säkerhetstjänst

Försvarsmaktens militärstrategiska koncept – baserat på allomfattande ansats och manöverkrig - genomsyras av ett aktivt agerande för att uppnå önskat slutläge. Det önskade strategiska slutläget utformas av statsmakterna och utgör grunden för både den civila och militära planeringen. Underrättelse- och säkerhetstjänsten spelar en betydande roll i planeringsarbetet eftersom en framgångsrik operation är avhängig relevanta underrättelser och att verksamhetens viktigaste skyddsvärden kan skyddas.

För att underrättelser och säkerhetsskyddsåtgärder ska vara avpassade till de beslutssituationer som beslutsfattare möter, eller för att kunna stödja beslutspunkter i planeringsprocessen, krävs en förståelse för vilka informationsbehov som finns för att verksamheten ska nå önskad effekt. Det vill säga, det är inte tillräckligt att underrättelse- och säkerhetstjänsten klarlägger hotbilder eller säkerhetshotande verksamhet; underrättelserna och säkerhetsskyddsåtgärderna måste aktivt stödja de beslutssituationer som ska ge effekter på respektive arena. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska vara en integrerad del av planerings- och beslutsprocessen.

Underrättelsetjänstens verksamhet inriktas och prioriteras av beslutsfattare genom underrättelsebehov. Säkerhetstjänstens verksamhet inriktas genom att beslutsfattaren identifierar och prioriterar verksamhetens skyddsvärda tillgångar som sedan ligger till grund för säkerhetsskyddsåtgärder. För att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska vara balanserad i förhållande till verksamhetens övriga krav och för att kunna bidra i så stor utsträckning som möjligt är det en förutsättning att det finns ömsesidig lyhörddhet och frekvent dialog.

4.2.2. En förutseende underrättelse- och säkerhetstjänst

Gemensamt för underrättelse- och säkerhetstjänsten är att det krävs framförhållning för att kunna lämna underrättelser inför beslut samt föreslå och vidta säkerhetsskyddsåtgärder. Framförhållning skapas genom att underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet bedrivs förutseende.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten regleras av författningar som innehåller definitioner, beskrivningar av ansvar och vilka produkter som ska tas fram. Utifrån dessa utarbetar Försvarmakten interna bestämmelser, handböcker och order inom ramen för funktionsledning av underrättelse- och säkerhetstjänst. Regelverket, som sträcker sig från lagar och förordningar till Försvarmaktens föreskrifter och bestämmelser, behöver kontinuerligt anpassas efter omvärldsutvecklingen för att underrättelse- och säkerhetsarbete ska kunna utföras förutseende. Förändringscykeln för författningar är lång och det krävs god framförhållning för att vara i balans med omgivningens krav och för att beslutsfattare ska få rätt stöd.



Bild 4.1 God framförhållning är nödvändig för fortsatt anpassning till en föränderlig omvärld. Foto: Anton Thorstensson/Försvarsmakten

För att skapa framförhållning måste underrättelse- och säkerhetstjänsten förutse kommande behov. Det förutseende förhållningssättet ställer krav på både underrättelse- och säkerhetstjänsten och de som använder och inriktar funktionen. För att vara förutseende krävs en nära och frekvent dialog med beslutsfattarna för att tidigt kunna förutse eller uppfatta deras behov av beslutsunderlag – både behov av underrättelser och behov av säkerhetsskydd. Dialogen i kombination med målstyrning medger ett förutseende uppträdande hos underrättelse- och säkerhetstjänsten, vilket skapar tid för att tillgodose kunskapsbehov genom inhämtning, bearbetning och analys samt identifiera hot, risker och föreslå säkerhetskyddsåtgärder.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste ta hänsyn till många olika faktorer som kan inverka för att uppnå förutseende. Att kontinuerligt följa omvärldsutvecklingen i vid bemärkelse är centralt. Omvärldsutvecklingen är inte begränsad till geografi och politisk utveckling, utan omvärlden måste även följas inom teknikutveckling, informationshantering, samhälle, infrastruktur, kultur och lagar samt Försvarsmaktens och totalförsvarets utveckling, dvs. både inre och yttre omvärldsutveckling.

För både underrättelse- och säkerhetstjänsten är kunskapsuppbyggnad om aktörer och omvärlden ett långsiktigt arbete. Det innebär att kunskapsuppbyggnad tar tid och kräver framförhållning. Grunden för kunskapsuppbyggnad uppnås genom tydlig inriktning från beslutsfattare, ett etablerat och utvecklat nätverk samt en gemensam lägesuppfattning. Detta stöds av en väl fungerande informationshantering och tekniska stödsystem för kommunikation och informationsspridning. Att skapa nätverk inom underrättelse- och säkerhetstjänsten på olika nivåer inom och utanför

Försvarsmaktens processer är beroende av redan i fredstid väl fungerande sociala relationer och etablerade nätverk. Dessa nätverk måste etableras och vidmakthållas för att skapa förtroende och främja samarbete för att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna vara förutseende och relevant.

Även för säkerhetstjänsten är behovet av framförhållning avgörande för att skyddsåtgärder ska kunna vara i funktion när bedömda hot realiserar. Detta ställer särskilda krav på en framåtblickande analys av förhållanden som kan tänkas påverka säkerhetstjänstens verksamhetsområde.

För att vara förutseende krävs en nära och frekvent dialog med beslutsfattarna för att tidigt kunna förutse eller uppfatta deras behov av beslutsunderlag – både behov av underrättelser och behov av säkerhetsskydd. Dialogen i kombination med målstyrning möjliggör ett förutseende uppträdande hos underrättelse- och säkerhetstjänsten, något som skapar tid för att tillgodose kunskapsbehov genom inhämtning, bearbetning och analys samt för att identifiera hot, risker och föreslå säkerhetskyddsåtgärder.

För att uppnå framförhållning ställs ett antal krav på dem som stöds av underrättelse- och säkerhetstjänsten. Beslutsfattare måste ta ansvar för och leda, inrikta (och ominrikta) och prioritera sin underrättelse- och säkerhetstjänst på respektive nivå. I det ingår att kommunicera prioriteringar, vilka beslut som underrättelse- och säkerhetstjänsten ska skapa underlag för och tidsförhållanden. Beslutsfattare måste således se till att underrättelse- och säkerhetstjänsten förstår deras vilja, behov och syfte för att skapa fokus. Detta är särskilt viktigt när tidsförhållanden är korta och inriktningar måste avgränsa arbetet för att stödja prioritering av resurser och därmed bidra till kortare ledtider. Det skapar förutsättningar att kunna blicka framåt, identifiera möjligheter, hot och sårbarheter och att kunna reagera på förändringar.

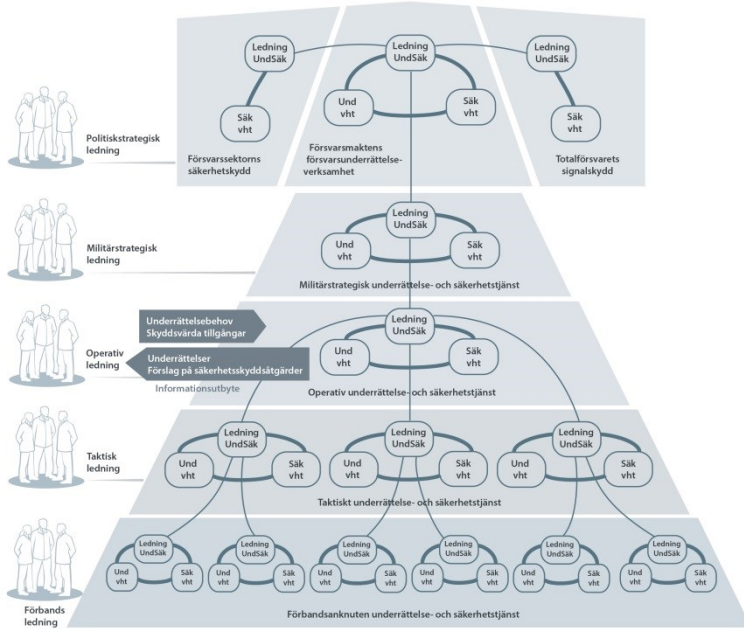
En god förståelse av omvärlden är ytterligare en viktig del för underrättelse- och säkerhetstjänstens framförhållning. Exempelvis är kulturell förståelse en förutsättning för att göra korrekta bedömningar av insamlad information. Vid bearbetning och analys är fördomar en källa till feltolkningar som kan motverkas av kulturell förståelse. Aktörers agerande sker under andra kulturella villkor som inte alltid ter sig naturliga för oss. En god förståelse för dessa förutsättningar tar lång tid att bygga upp och det ställer därför krav på framförhållning och utbildning av underrättelse- och säkerhetspersonal.

4.2.3. En samordnad underrättelse- och säkerhetstjänst

För att kunna förse beslutsfattare med relevant planerings- och beslutsunderlag av rätt kvalitet, behöver underrättelse- och säkerhetstjänsten arbeta samordnat. Samordning internt i Försvarmakten sker i fyra perspektiv; mellan ledningsnivåer, mellan försvarsgrenar, mellan olika beslutsfattare och mellan underrättelsetjänsten och säkerhetstjänsten. Externt sker samordning med aktörer inom totalförsvaret och övriga underrättelse- och säkerhetssamhället, nationellt och internationellt. Mellan ledningsnivåer sker samordning genom befäl. Mellan försvarsgrenar och med externa aktörer sker samordning genom samverkan.

Inom den gemensamma funktionen ska de två tjänstegrenarna ledas och arbeta enligt modellen de integrerade underrättelse- och säkerhetsprocesserna i syfte att uppnå synergieffekter och resursoptimering.

De integrerade underrättelse- och säkerhetsprocesserna som beskrivningsmodell syftar till att tydliggöra och renodla de olika nivåernas verksamhet. Modellen visar att de olika delarna av underrättelse- och säkerhetstjänsten arbetar självständigt på respektive nivå för att förse sin beslutsfattare med underlag och stödja med säkerhetsskyddsåtgärder. Samtidigt visar modellen att alla delar är beroende av varandra för att lösa sin uppgift. Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst kan betraktas och beskrivas som ett system av samverkande underrättelse- och säkerhetsprocesser som tillsammans arbetar för att lösa respektive beslutsfattares behov. För var och en som verkar inom en sådan process är det viktigt att kunna se underrättelse- och säkerhetssystemet bortom sin egen enhet, eftersom det är med gemensamma ansträngningar som uppgiften kan lösas.



Figur 4.1 De integrerade underrättelse- och säkerhetsprocesserna.
Bild: Anna-Karin Wetzig/Försvarsmakten

Säkerhetsskyddsplanering ska genomföras på olika lednings- och förbandsnivåer samt i Försvarsmaktens organisationsenheter och ska ske i enlighet med gällande säkerhetsskyddslagstiftning. Baserat på verksamhetsanalyser identifieras och prioriteras de skyddsvärden som existerar i den verksamhet som ska skyddas. Säkerhetshot sammanställs i beskrivningar av övergripande hot mot Försvarsmakten, hot mot enskilda förband och organisationsenheter eller funktioner (t.ex. it). Samordning av säkerhetsskyddsplanering och sammanställningar syftar till att ge de samlade skyddsvärda tillgångarna ett adekvat och avvägt säkerhetsskydd och därmed säkerställa att Försvarsmakten kan genomföra sin verksamhet.

Ett effektivt nyttjande av befintliga resurser ställer krav på en väl fungerande funktionssamordning. Prioritering av resurser ställer i sin tur krav

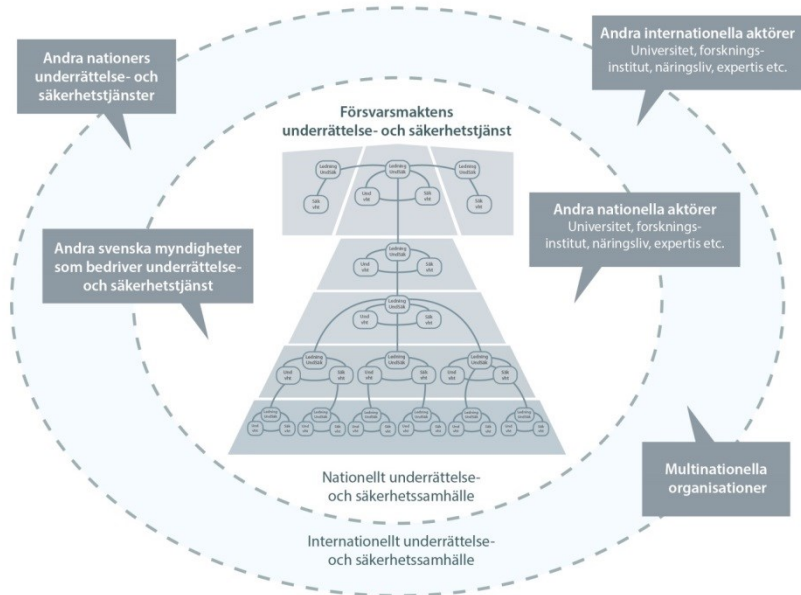
på gemensamma metoder för delgivning av information avseende underrättelsebehov, skyddsvärda tillgångar och tillgängliga resurser samt en central ledning. Analysen av vad som är viktigast nu och på sikt ska ske i nära samarbete med beslutsfattare och andra användare av underrättelse- och säkerhetstjänst. Funktionssamordningen ska därför vara en väl integrerad del av Försvarsmaktens övriga verksamhet.

Den 1 april 2019 träder en ny säkerhetsskyddslag i kraft som sätter fokus på kontinuerlig säkerhetsskyddsanalys av säkerhetskänslig verksamhet, dvs. av verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

För att möta hot, inklusive hantera gråzonsproblematiken, ska underrättelse- och säkerhetstjänsten samarbeta och kunna utbyta information även externt med andra svenska myndigheter, näringsliv, universitet, högskolor, forskningsinstitut och internationella organisationer. Detta för att skapa och bidra till en gemensam lägesförståelse och möjliggöra att skyddsvärda tillgångar erhåller ett tillräckligt säkerhetsskydd. Samarbete och samverkan med andra svenska myndigheter som bedriver underrättelse- och säkerhetstjänst är en förutsättning för att kunna klarlägga eventuella kopplingar mellan inre och yttre hot. Samarbetet bidrar till att underrättelse- och säkerhetstjänsten bättre förstår orsakssammanhang och kan bedöma vilka aktörer som bedriver vilken verksamhet. Genom att tillsammans med andra identifiera aktörers verksamheter förbättras bedömningen om var i gråzonen Sverige befinner sig. Det är därför viktigt att på ett effektivt sätt kunna dela information, underrättelsebehov och skyddsvärda tillgångar mellan varandra. Detta förutsätter att det i så stor utsträckning som möjligt i förväg är klarlagt vilka skyddsvärden som kan delges vem.

Försvarsmakten ska tillsammans med övriga aktörer i samhället fortlöpande arbeta för att minska samhällets sårbarheter. Viktiga delar av Försvarsmaktens säkerhetsintressen finns hos andra myndigheter eller i samhället i stort. En förutsättning för arbetet med att minska sårbarheter är därför en utvecklad samordning och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer i syfte att identifiera vad som ska skyddas och vilka ytterligare säkerhetsskyddsåtgärder som behöver sättas in.

Vid samordning av tjänstegrenarnas verksamhet måste dock hänsyn tas till att underrättelsetjänsten respektive säkerhetstjänsten i flera avseende har olikheter vad avser uppgifter och förutsättningar. Om sådan hänsyn inte tas riskerar tjänstegrenarnas respektive effekt att minska.



Figur 4.2 Samordning av underrättelse- och säkerhetstjänst nationellt och internationellt. Bild: Anna-Karin Wetzig/Försvarsmakten

4.2.4. En aktiv underrättelse- och säkerhetstjänst

Underrättelsetjänsten bedriver aktiv och kontinuerlig verksamhet för att bygga och tillhandahålla kunskap om motståndarens verksamhet, metoder, kapacitet och intentioner. Kunskapen används för att skapa en normalbild där förändringar utgör grunden för förändringar i beredskap och nya underrättelse- och säkerhetsbehov. Förståelse om aktörers kapaciteter stödjer utveckling av förband och materiel; förståelse om deras metoder krävs för att stödja beslutsfattare med underrättelser vid genomförandet av operationer.

Säkerhetsskyddsplanering bedrivs för att ta fram ett anpassat säkerhetsskydd för egen verksamhet och operationer. Denna planering sker aktivt och revideras när hotet eller verksamheten förändras, vilket i sin tur kan leda till att skyddsvärden, eller prioritering av dem, förändras. Grundlägg-

gande för en kvalitativ säkerhetsskyddsplanering är att ha god förståelse för den egna verksamheten och de aktuella skyddsvärdena. ¹⁵

Säkerhetstjänsten verkar aktivt och kontinuerligt för att indikera och klarlägga hot mot våra säkerhetsintressen. God förståelse av säkerhets-hotbilden krävs för att ge rätt utgångsvärden för säkerhetsskyddsplanering och för att kunna genomföra aktiva åtgärder som försvårar och motverkar hoten.

Alla, ned till enskild medarbetare, har ett gemensamt ansvar för att upprätthålla säkerhetsskyddet och stödja beslutsfattare med information om motståndaren. Detta sker genom att alla aktivt rapporterar misstänkt verksamhet och brister i säkerhetsskyddet. Utbildning säkerställer medarbetarnas förståelse för vikten av ett högt säkerhets- och underrättelse-medvetande.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten arbetar aktivt med att integrera erfarenhetshantering i all verksamhet. Erfarenhetshantering bedrivs både planerat och händelsestyrt för att stödja utveckling av underrättelse- och säkerhetstjänsten. Underrättelse- och säkerhetschefer på alla nivåer ansvarar för den händelsestyrda erfarenhetshanteringen, medan den planerade erfarenhetshanteringen leds centralt. Samtlig personal har ett ansvar att stödja erfarenhetsarbetet och rapportera vilka lärdomar som dragits av genomförd verksamhet.

4.2.5. En informationsförsörjande underrättelse- och säkerhetstjänst

Underrättelse- och säkerhetstjänstens arbete måste präglas av viljan att göra data, information och underrättelser tillgängligt. Eftersom det kan vara svårt att veta exakt vem som behöver informationen är det viktigt att så många som möjligt kan få ta del av det som tjänsten inhämtat. Det är också viktigt att undvika merarbete och onödig inhämtning. Den avgörande förutsättningen för informationsdelning är högt förtroende, något som kan uppnås genom att visa att det finns robusta skyddsåtgärder för att skydda egna och andras information. Vikten av att tillgängliggöra information på alla nivåer balanseras av behovet av skydd. Informationen är oberoende av nivå och organisation, medan besluten som fattas är beroende av nivå eller organisation.

¹⁵ FM skyddsvärden: Personal, materiel, anläggningar, information eller annat som är av stor vikt för operationens genomförande

För underrättelse- och säkerhetstjänsten finns ett ansvar att dela information, men även att skydda den. Det måste således finnas en balans mellan behovet av att dela information och behovet av att skydda information, källor och planer. Lagstiftning och interna styrdokument reglerar hur och till vem sekretessbelagd information får delges. Men viljan att delge information till alla som har behov av den är avgörande för att underrättelse- och säkerhetstjänstens produkter ska få effekt för beslutsfattare och andra avnämare. Denna princip kan innebära att vissa produkter behöver göras i flera olika versioner där särskilt känsliga uppgifter, t.ex. källinformation, endast delges en mindre krets. Informationsförsörjningen måste därför planeras så att rätt information levereras till rätt mottagare i rätt format och i rätt tid samtidigt som skyddsvärd information skyddas.



Bild 4.2 Avancerade tekniska plattformar och sensorsystem är förutsättningar för robust informationsförsörjning. Foto: Försvarmakten

Teknik kan både tillgängliggöra och skydda information och därför måste tekniska system för informationsförsörjning anpassas för detta. Det som eftersträvas är ett informationssystem som så sömlöst som möjligt medger ett kontrollerat utbyte av information med relevanta aktörer, både

nationellt och internationellt. Detta ställer krav på såväl informationshanteringen internt inom Försvarsmakten som på myndighetssamverkan nationellt och internationellt. Det som bör styra de tekniska systemens utformning för att utbyta information är behovet av samarbete och samverkan. Förutom informationsutbyte mellan tekniska system ställer en effektiv informationsförsörjning även krav på underrättelse- och säkerhetstjänstens metoder, som t.ex. informationsutbytesmodeller och terminologi.

4.3. Underrättelse- och säkerhetstjänsten och Försvarsmaktens ledningsfilosofi

Svensk militär ledning baseras på uppdragstaktik som sätter avsikten, eller syftet med uppdraget, och händelseutvecklingen i centrum.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste kontinuerligt förstå vad syftet och målet med uppdraget är för att kunna lämna relevant stöd. För underrättelsetjänsten bidrar denna förståelse till att kunna skapa framförhållning och proaktivt stödja chefer och staber med underlag utifrån fastställda underrättelsebehov. För säkerhetstjänsten bidrar förståelsen till att förutse och kunna föreslå förändrade säkerhetsskyddsåtgärder och prioriteringar beroende på chefens syfte med operationerna. Syftet, vart chefen är på väg, är därmed central för underrättelse- och säkerhetstjänsten att förstå för att kunna ge relevanta underlag och för framförhållning i sin egen ledning av inhämtning, bearbetning och delgivning samt aktiva och passiva säkerhetsskyddsåtgärder.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten får aldrig förlora beslutsfattarens mål och syfte ur sikte. En aktiv och målstyrd underrättelse- och säkerhetstjänst skapar förutsättningar för beslutsfattare att tillämpa uppdragstaktik. Graden av uppdragstaktik varierar beroende på aktuell kontext. För att skapa förutsättningar för uppdragstaktik måste underrättelse- och säkerhetstjänsten finnas nära beslutsfattare på alla nivåer. Samtidigt som stöd ges till beslutsfattare på respektive nivå samarbetar underrättelse- och säkerhetstjänsten för att hitta lösningar till respektive beslutsfattarens behov. Genom att tillämpa integrerade underrättelse- och säkerhetsprocesser skapas förutsättningar för tillämpning av uppdragstaktik.

Eftersom uppdragstaktik även sätter händelseutvecklingen i centrum har underrättelse- och säkerhetstjänsten en funktion att fylla genom att kontinuerligt följa och delge händelseutvecklingen avseende icke-egna fenomen och bedöma den långsiktiga utvecklingen. Händelseutvecklingen hos icke-egna aktörer påverkar vilka beslut som fattas för eget agerandet. Denna dynamik medför kontinuerliga förändringar av skyddsvärden och risktagning som måste prioriteras, samt avvägningar av skyddsåtgärder.

Nivåoberoende informationsförsörjning för behovsanpassade beslutsunderlag skapar goda förutsättningar för den mer decentraliserade ledningsfilosofin uppdragstaktik att fungera väl. Integreringen av underrättelse- och säkerhetsprocesserna på alla nivåer stödjer beslutsfattare att utifrån uppdraget ta initiativ på respektive ledningsnivå.



Bild 4.3 Förståelse för beslutsfattarens behov är en av grunderna i uppdragstaktik. Foto: Försvarsmakten

Chefer och staber måste ha en grundläggande förståelse för underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet och dess doktrinära utgångspunkter för att kunna leda och ställa krav på underrättelse- och säkerhetstjänsten inom ramen för uppdragstaktik.

Beslutsfattare som strävar mot strukturer och ett ledningsklimat, där samarbete främjas, underlättar för underrättelse- och säkerhetstjänsten att vara aktiv och nära beslutfattarna för att skapa möjligheter till att vara förutseende.

Det är viktigt att all personal har förståelse för underrättelse- och säkerhetstjänstens natur, och att underrättelser måste användas med omdöme. Underrättelser är sällan fullständiga, utan innehåller en varierande grad av osäkerhet. Företrädare för underrättelse- och säkerhetstjänsten och användare av underrättelser måste ha samma förståelse för graden av osäkerhet och detta är något som kräver dialog.

Underrättelse- och säkerhetstjänstens personal ska präglas av hög integritet och deras arbete ska genomsyras av objektivitet och prestigelöshet. Naturligtvis ska personalen också ta fram välgrundade produkter. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska även präglas av en lärandekultur som inser behovet av lärande, förståelse och kritiskt tänkande. Egna och andras erfarenheter omhändertas genom att erfarenheterna på alla nivåer systematiskt analyseras och implementeras i tjänstens förändrings- och utvecklingsarbete.

4.4. Underrättelse- och säkerhetstjänsten under fred och kris

I fred har underrättelse- och säkerhetstjänsten en viktig uppgift att upptäcka, identifiera och varna om framväxande hot och förändringar i omvärlden som kräver beslut om anpassning och reglering av beredskap och säkerhetsknytdågar. Underrättelser i fredstid ska inte alltid resultera i omedelbara beslut, utan har en kumulativ effekt som bygger kunskap och på så vis påverkar beslut på både kort och lång sikt. Kunskapsuppbyggnaden i fred stödjer försvarsplanering och förbandsproduktion utifrån operativa krav.

Dagens hotbild är komplexare och bredare än traditionellt militära hot, detta är något som kräver insikt och förståelse för komplexa samband. För att snabbt kunna växla inom konfliktspektret ska underrättelse- och säkerhetstjänsten vara dimensionerad för och arbeta i samma processer, metoder, stödssystem och struktur redan i fredstid. Förberedelser för olika potentiella scenarion ska vara påbörjade, så att det ska kunna ske en sömlös växling mellan olika tempon och händelseutvecklingar. Underrättelse- och säkerhetstjänsten följer omvärldsutvecklingen och anpassar

proaktivt sina metoder, processer och organisation utifrån förändrade möjligheter och krav.

Enligt den militärstrategiska doktrinen ska Försvarsmaktens agerande under fred och kris vara offensivt i syfte att skapa en tröskel mot angrepp. Försvarsmakten ska tidigt och över tiden kunna möta och avvisa kränkningar av sin territoriella integritet. För att kunna göra det krävs robusta sensorskedjor och att under begränsad tid kunna analysera och delge underlag till staber och förband. Bearbetning av sensorinformation och andra observationer måste ske i realtid och korreleras mot en etablerad normalbild. Förmåga till inhämtning och bearbetning i realtid samt förmåga att i rätt tid uppdatera lägesbilden för beslut på politisk, militärstrategisk och operativ nivå ställer krav på samordning och funktionsledning av underrättelse- och säkerhetstjänsten. Informationen måste även kunna användas för andra syften som kunskapsuppbyggnad och taktikutveckling. Informationen måste således göras tillgänglig även för andra i underrättelse- och säkerhetssamhället.

Genom att underrättelse- och säkerhetstjänsten aktivt försörjer Försvarsmakten med information på alla nivåer skapas förutsättningar för att producera militärstrategiska, operativa och taktiska lägesbilder. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska även bidra till en sammanvägd lägesbild inom totalförsvaret över inre och yttre hot. På detta sätt skapas förutsättningar för att kunna avgöra om ett inre hot har en koppling mot yttre hot och därmed förneka en aktör att utnyttja gräzonen till sin fördel. Detta minskar angriparens möjlighet till förnekbarhet inom ramen för hybridkrigföring. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska även kunna hantera inre och yttre hot samordnat med andra myndigheter. Grunden för denna samordning är den sammanvägda lägesbilden.

Att uppnå en sammanvägd lägesbild kräver samarbete mellan myndigheter och övriga delar av samhället. Redan i fred ska uppgiftsfördelning, mandat, rollfördelning och rutiner vara reglerade, kända och implementerade och övade inom den egna myndigheten, mellan myndigheter och andra samverkansaktörer. Sådana förberedelser skapar även förtroende mellan olika aktörer, vilket är en förutsättning för ett effektivt samarbete och informationsutbyte.

Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst ska utgöra rikets spetskompetens på underrättelse- och säkerhetsstöd för all form av krigföring, men även kunna lämna stöd till andra myndigheter vid säkerhetshotande och samhällsomstörtande verksamhet.

Den breda hotbilden medför att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna upptäcka andra former av angrepp än det väpnade vilket kräver samordning mellan tjänstegrenarna underrättelsetjänst och säkerhetstjänst. Därför ska underrättelse- och säkerhetstjänsten kunna identifiera och analysera påverkansoperationer och på så sätt stödja Sveriges och Försvarsmaktens strategiska kommunikation. Dessutom ska stöd till stabiliserande och stödjande operationer vid inre och yttre hot kunna ges. Mål och metoder vid dessa typer av operationer kommer att skilja sig åt jämfört med vid väpnat angrepp, men medlen är desamma.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste ha ett väl fungerande samarbete med andra organisationer och nationer för att öka förmågan att motstå hybrida hot. Information och underrättelser kan då delas på ett resurseffektivt och snabbt sätt. Ett högt förtroende är en förutsättning för att kunna hantera korta tidsförhållanden i kombination med hög sekretess. Samordning med andra myndigheter och nationer stöds av en centraliserad funktionsledning.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska ha en plan för strategisk kommunikation, inom ramen för Försvarsmaktens inriktning, för bedrivandet av underrättelse- och säkerhetstjänst. Underrättelse- och säkerhetstjänst omfattas till stor del av sekretess, men när så är lämpligt bör det övervägas om information om vår verksamhet och våra samarbeten med andra aktörer ska kommuniceras. Motivet är att det kan bidra till att skapa för-troende för funktionen, såväl inom som utom Försvarsmakten, och där-med bidra till tröskeleffekt.

Säkerhetsskyddsåtgärder behöver genomföras redan i fredstid för att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot. I syfte att skydda våra skyddsvärda tillgångar och säkerhetsintressen genomför säkerhetstjänsten egen inhämtning för att indikera, klarlägga och effektivt motverka främmande underrättelseverksamhet. Mycket av den säkerhetshotande verksamhet som kommer att utnyttjas av en motståndare i kris och krig initieras och förbereds redan i fred. Detta gäller inte minst inom informationssäkerhetsområdet. Säkerhetstjänsten ska skapa förutsättningar för ett offensivt agerande genom att motverka att antagonister i förväg får kännedom om vårt agerande eller vår hantering av risker och hot. Detta måste samordnas med den strategiska kommunikationen så att det som är skyddsvärt skyddas och det som ska kommuniceras inte döljs.



*Bild 4.4 Säker kommunikation är en viktig komponent för det nya Totalförsvaret.
Foto: Jimmy Croona/Försvarmakten*

Vid krishantering verkar samhällets ordinarie funktioner enligt ansvarsprincipen mellan myndigheter. Hoten, såsom påfrestningar på samhället¹⁶, säkerhetshot och krigsfara kan falla under flera myndigheters ansvar, både rent inhämtnings- och analysmässigt, men även åtgärderna mot dessa hot. Det kräver att Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst har en etablerad samverkan med myndigheter och andra aktörer för att skapa ett så relevant och fullständigt underlag som möjligt till stöd för nationell krishantering.

Genom analys ska aktörer kunna identifieras och dess mål och syfte klarläggas för att skapa förutsättningar för att möta hot i gråzonen. Säkerhetstjänsten ska aktivt förneka antagonister initiativet. För att hantera säkerhetshot krävs framförhållning för att aktiva och passiva skyddsåtgärder ska vara implementerade redan innan hotet förverkligas. Här måste risken värderas för att se om våra skyddsåtgärder exponeras för tidigt, vilket kräver en samordnad underrättelse- och säkerhetstjänst.

¹⁶ T.ex. olyckor och extraordinära händelser

Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska följa och nyttja teknikutvecklingen samt övervaka informationsmiljön, inklusive cybermiljön. Förståelsen för teknikutvecklingen är en förutsättning för att vidta ändamålsenliga skyddsåtgärder. Informationsmiljön ska ses som en delmängd i den sammanvägda lägesbilden, det vill säga som en del av operationsmiljön. Händelser i informationsmiljön ska kunna sättas i relation till händelser på marken, till sjöss och i luften. Informationsmiljön skapar därför behov av samordning inom Försvarsmakten och mellan myndigheter, stater och organisationer.

4.5. Underrättelse- och säkerhetstjänsten vid väpnat angrepp och krig

Sveriges och Försvarsmaktens möjlighet till anpassning av beredskap och förberedelser för aktivering och mobilisering vilar bl.a. på relevansen i underrättelse- och säkerhetstjänstens bedömningar av hotbilden och dess förmåga att kunna ge strategisk förvarning. Det krävs att tjänsten har förmåga att kunna följa förändringar i hotbilden och utifrån upptäckt av indikatorer kunna delge specifika underlag för beredskapsanpassningar. Den föränderliga omvärlden medför att mer svåridentifierade indikatorer för strategisk förvarning måste kunna hanteras, som t.ex. terrorism, hybrida hot, påverkansoperationer och nya hot som realiseras genom tekniska genombrott. I en komplex omvärld krävs det teknik och organisation för lägesuppföljning samt metoder för att snabbt identifiera förändringar och omhänderta en stor mängd information. Användbara underlag kräver att underrättelse- och säkerhetstjänsten är integrerad i respektive ledningsnivå i syfte att möjliggöra målstyrning. Närhet underlättar dialog och skapar förtroende för bedömningar och åtgärder samt möjliggör för underrättelse- och säkerhetstjänsten att förutse kommande behov, något som i sin tur skapar framförhållning.

Kunskapsuppbyggnad om aktörer och andra delar av operationsmiljön över lång tid är avgörande för att kunna ta fram beslutsunderlag under korta tidsförhållanden. Det krävs en långsiktig kunskapsuppbyggnad för att kunna relatera och bedöma en aktörs kapaciteter, planer och intentioner i sin kontext och för att kunna detektera vilseledning. Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste således kunna hantera alla typer av tempon och tidsperspektiv.

Underrättelse- och säkerhetstjänsten utgör ett ständigt mål för motståndarens vilseledning där syftet är att aktivt påverka vår lägesuppfattning och därmed påverka vårt beslutsfattande. Vilseledning är inte avgränsad till fysiska förbandsrörelser, utan cyberrymden kan utnyttjas för vilseledning genom påverkansoperationer. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna upptäcka och skydda sig mot aktörers aktiva och passiva vilseledning.

Genom att förfoga över överlappande inhämtningssystem med olika egenskaper samt att kontinuerligt använda sig av information från flera källor ökar säkerheten i underrättelserna och skapar bättre möjlighet att upptäcka vilseledning. För att en aktör ska lyckas med vilseledning krävs mycket goda kunskaper om sin motståndare och dess underrättelsetjänsts kapacitet. Säkerhetstjänsten ska genom avpassade aktiva och passiva säkerhetsskyddsåtgärder samt en offensiv säkerhetsunderrättelsetjänst försvåra för en aktör att få denna kunskap och därmed försvåra vilseledning mot Sverige och Försvarsmakten. En samordnad och aktiv underrättelse- och säkerhetstjänst förbättrar möjligheterna att detektera vilseledning såväl som att förneka motståndaren att tillämpa vilseledning.

Vid krigföring och väpnat angrepp har underrättelse- och säkerhetstjänsten en entydig uppgift att förstå motståndaren och får då en högre prioritet än i fred. Detta är något som ställer krav på att både leverera underrättelser om motståndarens kapacitet och intention såväl som att klarlägga säkerhetshot och föreslå säkerhetsskyddsåtgärder, i ett högre tempo än i fred och kris. Det måste finnas goda förutsättningar för detta och välfungerande robusta och redundanta system måste vara i drift redan i fred.

Vid ett överraskande väpnat angrepp och vid försvarsoperationer ska underrättelse- och säkerhetstjänsten stödja operationer för att vinna tid och skapa handlingsfrihet. Det som då krävs är en förmåga att under snabba händelseförlopp och utmanande omständigheter kunna etablera en relevant och samordnad lägesbild till stöd för både politiskt och militärt beslutsfattande. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska med kort förberedelsetid utarbeta underlag och delge verkansunderrättelser om motståndarens högvärdiga mål och kritiska sårbarheter, för insatser på taktisk, operativ och militärstrategisk nivå.



*Bild 4.5 Underrättelse- och säkerhetstjänst ska bidra till att möta varje hot.
Foto: Jimmy Croona/Försvarsmakten*

För att underrättelse- och säkerhetstjänsten ska kunna bidra till att skapa förutsättningarna som behövs för att balansera den offensiva och defensiva ansatsen måste de viktigaste underlagen finnas framtagna och strukturerade redan i fredstid för att snabbt kunna användas till beslutsfattande och insatser på olika nivåer i krig. Genom förberedelser för stöd till verkansprocessen redan i fred kan underrättelse- och säkerhetstjänsten även stödja offensiva högriskoperationer.

Vid väpnat angrepp och vid genomförandet av försvarsoperationer kommer beslutsfattare att ställas inför tidskritiska och komplicerade överväganden, t.ex. i fråga om insatser eller skyddsåtgärder. Skydds- och underrättelsebehov förändras kontinuerligt utifrån händelseutveckling och kontext. Beslutsfattare kommer därför att behöva göra avvägningar och prioritera begränsade resurser. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska efter ett väpnat angrepp kunna stödja enskilda defensiva försvarsoperationer för att undvika att förlora kriget, alternativt genomförandet av gemensamma offensiva försvarsoperationer för att tillsammans med andra vinna kriget.

Vid enskilda försvaroperationer ska striden kunna föras enskilt under lång tid för att behålla handlingsfrihet. Underrättelse- och säkerhetstjänsten ska genom en robust och redundant inhämtningsförmåga på hela det aktuella operativa djupet behålla en lägesbild, trots ett begränsat underrättelseläge. Underrättelsetjänsten ska kunna leverera underrättelser i tid, även om de inte är kompletta, så att beslut kan fattas i ett tempo som gör det möjligt för Försvarsmakten att behålla initiativet.

Säkerhetstjänsten ska utifrån egna prioriterade skyddsvärden genomföra aktiva och passiva säkerhetsåtgärder för att vidmakthålla handlingsfriheten. Enskilda försvaroperationer under lång tid medför att behovet av skydd av prioriterade objekt kommer att förändras beroende på händelseutvecklingen. En målstyrd och aktiv säkerhetstjänst som interagerar nära med beslutsfattarna är avgörande för att prioritera resurser och skapa framförhållning i säkerhetskyddsåtgärderna.



*Bild 4.6 Förutsättningar för interoperabilitet måste skapas i förhand.
Foto: Försvarsmakten*

DOKTRINTILLÄGG

Försvarsoperationer tillsammans med andra ställer särskilda krav på interoperabilitet inom underrättelse- och säkerhetstjänsten, t.ex. avseende upprättandet av en gemensam lägesbild, utbyte av information och underrättelser samt att kunna lämna stöd till gemensam planering. Underrättelse- och säkerhetstjänsten måste kunna samverka och utbyta information med andra nationers motsvariga tjänster, där relationen och metoden måste vara etablerade redan i fred. I förberedelserna ingår även att förbereda hur delgivning av sekretessbelagd information ska genomföras. Denna samverkan utgår ifrån en centraliserad funktionsledning från militärstrategisk nivå.

Redaktionell information

Doktrintillägget är framtaget i ett samarbete mellan Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Den gemensamma arbetsgruppen har verkat i enlighet med anvisningar från styrgruppen bestående av representanter i MUSC. Inledningsvis ansvarade Försvarshögskolan för att tillsammans med arbetsgruppen utforma ett textmanus som remitterats internt i Försvarsmakten samt till externa myndigheter.

Inom Försvarsmakten har Överstelöjtnant Magnus Ellvén, Major Anders Bengtsson, Fil.dr. Gunilla Eriksson, Johan Fransson och Överste Roger Nordh deltagit.

Doktrinen har gått igenom ett antal remisser:

Remiss 1 – Kapitel 1 och 2 MUST, PROD LEDUND, LEDS INRI, INSL (Und/Säkfunktionen), FM UndSäkC.

Remiss 2 – Utkast 1 MUST, PROD LEDUND, LEDS INRI, INSL (Und/Säkfunktionen), FM UndSäkC.

Remiss 3 – Utkast 2 MUST, PROD, LEDS, INSL, FM UndSäkC, MR staberna, FÖ SUND, FRA, FOI, FMV, MSB, Säpo, Polisen.

I beredningen har överstelöjtnant Magnus Ellvén, fil. dr Gunilla Eriksson och överstelöjtnant Jonas Lind samt försvarsjurist Ebba Skygge deltagit.

Källförteckning

Palmgren, Anders. 2017. Gråzonsproblematik.

Regeringen. 2017. Nationell säkerhetsstrategi.

Totalförsvarsstiftelsen. 2016. Totalförvarsstudien – Förstudie.

Källor inom Försvarmakten

FM2015-13192:12 Försvarmaktens delredovisning av perspektivstudien 2016-2018

FM2016-7616:1 Militärstrategisk doktrin

FM2016-13584:3 Sverige kommer att möta utmaningarna - Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret

09 833:63806 Grundsyn Underrättelsetjänst 08

Arbetsunderlag, Försvarmaktens JISR koncept

Arbetsunderlag, Huvudstudie Underrättelse- och säkerhetstjänst

Bildförteckning

I denna publikation förekommer följande bilder med verkshöjd:

Bildnr	Fotograf/Illustratör
1.1 Till 1.4	Anna-Karin Wetzig, HRC GP
2.1	Jimmy Croona/Försvarmakten
3.1	Mats Nyström/Försvarmakten
3.2	Jimmy Croona/Försvarmakten
3.3	Försvarmakten
4.1	Anton Thorstensson/Försvarmakten
4.2	Försvarmakten
4.3	Försvarmakten
4.4 samt 4.5	Jimmy Croona/Försvarmakten
4.6	Försvarmakten

DOKTRINTILLÄGG

Doktintillägget förklarar och förmedlar ett gemensamt för hållningssätt, inklusive gemensamma begrepp, för planering och genomförande av underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarmakten.

Bidrar till att öka förståelsen för hur underrättelse- och säkerhetstjänsten används och leds.

Ger på ett övergripande plan, förståelse och vägledning för hur Försvarmaktens underrättelse- och säkerhetstjänst ska bedrivas, såväl för utbildning och insats som för utveckling av förmågor och förband.

