ÅRSÖVERSIKT 2021

MUST

Grafisk formgivning: FMLOG, Försörjning, Grafisk produktion, februari 2022
Tryck: Elanders Sverige AB

MUST ÅRSÖVERSIKT 2021

MILITÄRA UNDERRÄTTELSE- OCH SÄKERHETSTJÄNSTEN

Must presenterar här den verksamhet som bedrivits under 2021 och ger även sin syn på omvärldsutvecklingen och de säkerhetshot som riktas mot Sverige och svenska intressen.

Årsöversikten svarar mot uppdragen i Förordning (2000:131, 8§) om försvarsunderrättelseverksamhet och Försvarsmaktens instruktion (2007:1266, 6§) där Must uppdras att varje år upprätta en översikt över försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänstens verksamhet som allmänheten kan ta del av. Must har valt att utöver detta även presentera annan verksamhet för att därigenom ge en så heltäckande bild som sekretessen medger.

FÖRSVARSMAKTEN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Chefen Musts förord	7
Sverige och omvärlden	11
Hotbilden mot Sverige i fem trender	34
Musts uppdrag och verksamhet	37
Underrättelse- och säkerhetstjänst är ett lagarbete	47
Militära säkerhetstjänsten under 2021	53
Granskningen av Must	60
Summary in English	64

Vision och verksamhetsidé

Musts vision

Ett säkrare Sverige i en osäker värld.

Verksamhetsidé

Must ger regeringen och Försvarsmakten unika beslutsunderlag om omvärldsutvecklingen och hot mot Sveriges säkerhet.

Must bidrar till att Försvarsmaktens förmågor utvecklas och att förbanden har en bra hot- och lägesuppfattning. Vi bidrar också till att Försvarsmakten och andra myndigheter har rätt nivå på sin säkerhet.

Must löser sina uppgifter med hög integritet och i samverkan med andra. Vi utvecklar oss kontinuerligt för att kunna möta förändrade krav.

”Rysslands anfallskrig mot Ukraina är ett strategiskt vågspel, och utgör en avgörande brytpunkt även för Sveriges och Europas säkerhet.”

CHEFEN MUSTS FÖRORD

När jag i början av 2022 talade på Folk och Försvars rikskonferens betonade jag att utvecklingen allt snabbare gick i riktning mot en stor europeisk kris. Nu har den inträffat med full kraft. Rysslands anfallskrig mot Ukraina är ett strategiskt vågspel, och utgör en avgörande brytpunkt även för Sveriges och Europas säkerhet.

Detta kom inte som en blixt från klar himmel. Rysslands agerande under en längre tid har orsakat ett försämrat säkerhetsläge i Europa och i Sveriges närområde. Oavsett den kortsiktiga utkomsten får kriget omedelbara, djupgående och långvariga följder för svensk och europeisk säkerhet.

Vår tids övergripande trend är en hårdare stormaktsrivalitet, med allt fler konfliktytor och maktpolitik på bekostnad av den regelbaserade ordningen, i Europa och i världen. Must har under en tid varnat för risken att Sverige utsätts för hårdhänta påtryckningar – militära, politiska eller ekonomiska – ökar i den miljön.

Geopolitiska förändringar innebär att Sveriges säkerhet och vårt närområde idag också påverkas av trepartsdynamiken mellan Ryssland, Kina och USA, vid sidan av den allvarligt skärpta motsatsställningen mellan USA/Nato och Ryssland. Detta gör vår säkerhetspolitiska miljö mer svårförutsägbar, särskilt på några års sikt.

Den strategiska konkurrensen blir mer allomfattande och hotbilden är samtidigt politisk, militär och ekonomisk. Kvalificerade statliga aktörer söker efter sårbarheter i vårt samhälle utan att göra skillnad mellan civilt och militärt, privat och offentligt, mellan fysiska och digitala domäner. Samhällskritisk infrastruktur är ett centralt mål.

Länder som Ryssland och Kina använder en bred palett av verktyg för att främja sina intressen, och har god förmåga att samordna dessa. Metoderna är ofta dolda och förnekbara, och allt oftare oberoende av geografiskt avstånd. Beroenden kan användas för påtryckningar.

Must möter varje dag den breddade och alltmer komplexa hotbilden mot Sverige i våra tre roller som en civil och en militär underrättelsetjänst och som Sveriges militära säkerhetstjänst. Vi stärker vår samverkan med externa partner, nationellt och internationellt. Vi satsar på nya teknologier och utvecklar kontinuerligt våra förmågor och kompetenser.

Sverige behöver en stark underrättelse- och säkerhetstjänst med hög kompetens och integritet. Jag är stolt över hur Musts personal lever upp till det ansvar som vårt unika uppdrag för regeringen och Försvarsmakten innebär.

Musts underrättelser stödjer svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik i en orolig tid, och skapar förutsättningar för Försvarsmaktens tillväxt och insatser inom det aktiva försvaret. Med ett fortsatt högt underrättelsehot är även den militära säkerhetstjänsten central för en hög operativ effekt och för skyddet av Sverige.

Jag hoppas att årsöversikten ska ge en god bild av Musts verksamhet och syn på hotbilden, och även ge en ökad förståelse för hur Must bidrar till ett säkrare Sverige i ett farligare och mer osäkert omvärldsläge.

Lena Hallin | Chef för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten i korthet

- Must bedriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär underrättelse- och säkerhetstjänst.
- Musts försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot Sverige.
- Must förebygger, upptäcker och motverkar säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen i Sverige och utomlands.
- Must är en del av Försvarsmakten och inriktas både av regeringen och överbefälhavaren.
- Chefen för Must lyder direkt under överbefälhavaren. Chefen för Must är också Försvarsmaktens säkerhetsskyddschef, signalskyddschef och ansvarar för underrättelse- och säkerhetsfunktionen i Försvarsmakten.
- Att samverka nationellt och internationellt är avgörande för att i hela konfliktskalan kunna hantera nuvarande och framtida utmaningar.
- Musts verksamhet regleras av lagar och regler och granskas löpande av en oberoende granskning.

SVERIGE OCH OMVÄRLDEN

OMVÄRLDSUTVECKLINGEN – ÖKAD INSTABILITET OCH GEOPOLITISK KONKURRENS

Stormaktskonkurrensen mellan Ryssland, Kina och USA fortsätter att fördjupas. Konfliktytorna och betydelsen av hårda maktmedel ökar. Vid sidan av den etablerade motsatsställningen mellan Nato/USA och Ryssland i vårt närområde – som skärptes under 2021 – påverkas Sveriges säkerhet idag också av trepartsdynamiken mellan Ryssland, Kina och USA.

Sveriges militärgeografiska läge, högteknologiska kompetens, beroende av en fungerande världshandel och en regelbaserad världsordning innebär att stormaktskonkurrensen påverkar Sveriges säkerhet på flera sammanhängande sätt. Hotbilden mot Sverige är idag samtidigt militär, politisk och ekonomisk.

Den europeiska säkerhetsordningen, vars kärna är varje lands rätt att själv välja sina säkerhetspolitiska arrangemang, är allvarligt försvagad. Ryssland verkar med alla medel för att förstöra den och ersätta den med en stormaktsbaserad ordning, där en rysk intressesfär skulle erkännas.

I linje med dessa målsättningar stärkte Ryssland under 2021 avsevärt sitt inflytande över Belarus, som nu i praktiken får ses som en lydstat till Ryssland, och framförde ytterst långtgående krav på Ukraina och på en ny europeisk säkerhetsordning. En dylik ordning skulle innebära oacceptabla inskränkningar i Sverige och andra europeiska länders suveränitet och begränsa vår försvarsförmåga.

Sveriges närområde är i sin helhet fortsatt av stort militärstrategiskt intresse för såväl Ryssland som USA. Kina har ett ökat strategiskt intresse av Arktis, liksom av tillgång till svensk högteknologi för både civila och militära ändamål.

Kina och Ryssland stärker sitt samarbete. Länderna verkar strategiskt och långsiktigt för att förändra den regelbaserade världsordningen, enskilt och ibland gemensamt, liksom för att splittra EU och Nato. USA prioriterar under Bidenadministrationen starka partnerrelationer i såväl Asien och Oceanien som i Europa.

Säkerheten i de euroatlantiska och indo-pacifiska områdena blir mer sammankopplad. Bedömningar av hotbilden mot Sverige måste därför väga in även den globala säkerhetspolitiska utvecklingen. Samtidigt finns tendenser till en ökad särkoppling inom ekonomi och teknologi, där alla ledande aktörer – USA, Kina, Ryssland och EU – i olika grad strävar efter en ökad självförsörjning och att minska beroenden som kan innebära strategiska sårbarheter.

Stormaktskonkurrensen blir mer allomfattande. Den militära rivaliteten är fortsatt central, och omfattar allt tydligare även cyber- och rymddomänerna samt informationsmiljön. Trenden att använda teknologi och ekonomi som säkerhetspolitiska verktyg och att se dem som integrerade delar av den nationella säkerheten fortsätter att förstärkas. Den politiska systemkonkurrensen mellan autokrati och demokrati intensifieras. Sammantaget går utvecklingen i riktning mot en värld som är mer uppdelad

i konkurrerande politiska, ekonomiska, militära och teknologiska sfärer.

Utvecklingen karaktäriseras också av att olika maktmedel kopplas ihop, och betraktas som delar av en och samma strategiska helhet. Nollsummetänkandet tilltar. Trenden mot en alltmer komplex hotbild förstärks av att den tekniska utvecklingen möjliggör en bredare verktygslåda för antagonistiskt agerande, ofta oberoende av geografiskt avstånd.

Vid sidan av den etablerade – och under 2021 skärpta – motsatsställningen mellan Nato/USA och Ryssland påverkas säkerhetsläget i vårt närområde i allt högre grad av trepartsdynamiken mellan Ryssland, Kina och USA.

EN ALLT MER KOMPLEX HOTBILD

Förändringarna över tid i den säkerhetspolitiska miljön innebär ökade risker för svensk säkerhet. Världspolitiken präglas mer än på länge av den starkes rätt och brutal maktpolitik, medan demokrati, folkrätt, multilateralism och regelbaserade ordningar tenderar att försvagas. En sådan miljö gör det mer utmanande för små och medelstora länder att kunna värna sin suveränitet och säkerhet.

Must bedömer att både den hårdnade stormaktskonkurrensen och Rysslands försök att med våld omkullkasta den europeiska säkerhetsordningen innebär en ökad risk att Sverige ska utsättas för kraftfulla påtryckningar i syfte att påverka vårt demokratiska beslutsfattande.

Must konstaterar att hotbildskartan blir allt mer komplex. Kvalificerade statliga aktörer har en större verktygslåda än tidigare. De är beredda att utnyttja dem inom fler sektorer och de söker brett efter sårbarheter i vårt öppna och digitaliserade samhälle. De gör ingen skillnad mellan civilt och militärt, eller mellan offentligt och privat. De utnyttjar luckor i vår organisation, lagstiftning och samverkan.

Hotbilden mot Sverige är idag samtidigt politisk, ekonomisk och militär. Ett antagonistiskt agerande kan ha flera samtidiga syften och kopplingar görs mellan olika hotområden. Till exempel kan ekonomiska beroenden, samhälleliga sårbarheter eller militära maktmedel utnyttjas för att uppnå politiska mål.

Rysslands förmåga att genomföra ett militärt angrepp mot Sverige utgör den dimensionerande hotbilden för Försvarsmakten. En låg tröskel för olika former av våldsanvändning, hot om våldsanvändning, och annat utnyttjande av militära medel för politiska syften utgör kärnan och fundamentet i det ryska säkerhetspolitiska agerandet.

När stormakter och autokratier som Ryssland och Kina genomför antagonistiska aktiviteter kan de använda sig av hela spektret av sina samhälleliga resurser. Båda har en god förmåga att skräddarsy åtgärder och samordna olika medel för att nå sina målsättningar.

För att uppnå säkerhetspolitiska mål utan att eskalera till väpnad konflikt används hybrida metoder som en central och integrerad del av aktörernas säkerhetspolitiska verktygslåda. Detta utmanar många av våra invanda föreställningar om inre och yttre säkerhet, om civilt och militärt, och om fred, kris och krig.

Flera av hoten kan förekomma i hela konfliktskalan – från fred till kris och krig – och de är inte linjära. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang riktas mot hoten mot och skyddet av kritisk infrastruktur, både fysisk och digital. Angrepp på kritisk infrastruktur utgör ett allvarligt hot och kan förberedas i fred.

Metoderna är ofta förnekbara, dolda och tvetydiga. Ett syfte med detta är att försvåra vår lägesuppfattning och därmed vårt beslutsfattande. Instrumenten

spänner från cyberangrepp till påverkansoperationer och utnyttjande av ekonomiska beroenden. Underrättelse- och säkerhetstjänsterna i Ryssland, Kina och Iran är centrala och resursstarka aktörer, vars agerande utomlands kan innefatta våldsanvändning även i fredstid. Under 2021 uppdagades ryska sabotage i Tjeckien 2014, som ledde till två människors död, och tysk domstol fastslog att ett mord i Berlin 2019 utfördes på uppdrag av den ryska staten. Detta är exempel på en rad våldsdåd på europeisk mark som de ryska underrättelse- och säkerhetstjänsterna bär ansvar för.

Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön innebär ökade risker för svensk säkerhet. Must konstaterar att hotbildskartan blir allt mer komplex. Kvalificerade statliga aktörer söker brett efter sårbarheter i vårt öppna och digitaliserade samhälle.

SVERIGES NÄROMRÅDE

De militära huvudaktörerna i Sveriges närområde – Östersjöregionen, Barents Hav och Nordatlanten – är Nato och Ryssland. Deras säkerhetspolitiska och militärstrategiska intressen står här emot varandra, hårdnar och är fortsatt oförenliga.

Sveriges närområde påverkas av en ökad global spänning mellan stormakterna med många konfliktytor. Vid sidan av det etablerade – och fortsatt centrala – motsatsförhållandet mellan USA/Nato och Ryssland i närområdet påverkas Sveriges säkerhet idag också av trepartsdynamiken mellan Ryssland, Kina och USA. Det gör vår säkerhetspolitiska miljö mer svårförutsägbar, särskilt på några års sikt.

Det finns en växelverkan mellan de ryska och västliga militära aktiviteterna. Rysslands militära verksamhet i närområdet har gradvis tilltagit, från en låg utgångsnivå, sedan Vladimir Putin blev president 2000. Främst som en reaktion efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014 har även västs militära närvaro och övningsverksamhet ökat.

Den militära aktiviteten i närområdet har därefter fortsatt att öka i både intensitet och komplexitet. Under de senaste åren har den varit den högsta sedan slutet av kalla kriget, men ligger fortsatt under den tidens nivåer. Med en ökad militär aktivitet i Sveriges närområde ökar också risken för incidenter. I en tid av ökad säkerhetspolitisk spänning kan dessa få oönskade konsekvenser.

Den militära verksamheten bedöms fortsätta i minst denna omfattning och bli ännu mer komplex. Huvudsyftena är ömsesidig avskräckning och förmågestärkande åtgärder, och det sker även en omfattande underrättelseinhämtning.

Kina har strategiska intressen i första hand i Arktis, liksom i tillgång till högteknologi, fysisk och digital infrastruktur i Norden, men är inte en framträdande militär aktör i närområdet. Kinas främsta betydelse för närområdet är genom trepartsdynamiken. Det gäller ryska försök att kroka arm med Kina, men särskilt USA:s syn på Kina som dimensionerande hotaktör.

Det senare innebär en tyngdpunktsförskjutning av USA:s militära resurser från Europa mot Stilla havsregionen och krav på USA:s europeiska allierade och partner att ta ett ökat ansvar för den egna säkerheten.

Ryssland och Kina agerar för att splittra det transatlantiska och europeiska samarbetet. De har stärkt sin militära samverkan under de senaste åren. Ett ytterligare ökat samarbete mellan Kina och Ryssland skulle innebära att USA skulle behöva splittra sin uppmärksamhet och öka osäkerheten i Sveriges närområde.

Ryssland lade i slutet av 2021 fram mycket långtgående krav på förändringar i den europeiska säkerhetsordningen. Om dessa krav skulle genomföras skulle det få omedelbara och djupgående effekter på såväl de säkerhetspolitiska som de militärstrategiska förutsättningarna i Sveriges närområde. Oavsett den kortsiktiga utkomsten av Rysslands anfallskrig mot Ukraina kommer det att få liknande konsekvenser.

Förnekbara icke-militära medel är det ryska huvudalternativet för att uppnå sina säkerhetspolitiska målsättningar gentemot Nato- och EU-länder. Samtidigt har de militära medlens betydelse för att förstärka politisk signalering ökat under 2021.

Ryssland fortsätter att utveckla sin förmåga till hybrid krigföring. Ryssland har samtidigt förmåga att agera även militärt för att värna sina nationella intressen. Till dessa hör att förhindra permanenta försämringar av de ryska militärstrategiska förutsättningarna i Östersjöområdet. Den främsta icke-militära konfliktytan i Östersjöregionen förblir Nord Stream 2, vars ibruktagande är ett ryskt strategiskt intresse.

De militära huvudaktörerna i Sveriges närområde är Nato och Ryssland, vars säkerhetspolitiska och militärstrategiska intressen här står emot varandra. Intressena är oförändrade och till stor del oförenliga.

I en militär konflikt skulle Ryssland sannolikt inledningsvis ha en regional överlägsenhet gentemot Nato. Samtidigt upplever Ryssland sig vara instängt i Östersjön vars inlopp kan kontrolleras av Natoländer. Den ryska handlingsfriheten skulle försämras vid en förstärkning av Nato i Östersjöområdet och Ryssland skulle agera för att motverka en sådan utveckling.

Ryssland strävar också efter att förbättra sin militära förmåga att verka på Nordatlanten. Syftet är att kunna förhindra transport av förstärkningar från USA till Europa i händelse av kris eller krig, och därmed bevara sin handlingsfrihet i Östersjöregionen och Barents hav.

Belarus har stor militärstrategisk betydelse för såväl Ryssland som flera Nato-länder, och påverkar Sveriges närområde som helhet. Utvecklingen går i riktning mot en fördjupad militär integration mellan Ryssland och Belarus, och ett minskat eget handlingsutrymme för Lukasjenkaregimen.

Nato upprätthåller gemensam luftövervakning i de baltiska staterna och närvaro med fyra multilaterala stridsgrupper i Estland, Lettland, Litauen och Polen. Nato kan förväntas öka sitt engagemang i närområdet under de närmaste åren. USA uppträder med kvalificerade flyg- och marinstridskrafter i Östersjöregionen och Barents hav, ibland som en del av globala operationer.

Rysslands centrala målsättningar är regimstabilitet och att stärka landets ställning som autonom stormakt.

RYSSLAND

Den ryska statsledningens grundläggande mål förblir regimstabilitet och att stärka Ryssland som stormakt. Ryssland försöker med alla medel att framtvinga en radikalt förändrad europeisk säkerhetsordning som erkänner landets rätt till en inflytandesfär i sitt närområde och som begränsar dess grannländers suveränitet.

Rysslands agerande under en längre tid har orsakat ett försämrat säkerhetsläge i Sveriges närområde och i Europa som helhet. Under 2021 accelererade utvecklingen i riktning mot en allvarlig europeisk säkerhetspolitisk kris efter att Ryssland forcerat sin militära styrkeuppbyggnad nära Ukraina och i slutet av året lagt fram krav på att i grunden förändra den europeiska säkerhetsordningen, som varit rådande sedan kalla krigets slut. Ryssland har visat sig berett att gå mycket långt för att ge eftertryck åt sina krav.

Ryssland ser USA:s och Natos samlade militära förmåga som den dimensionerande motståndaren och betraktar åtgärder som stärker dessa aktörers militärstrategiska förutsättningar som ett hot. Att förhindra att ytterligare länder ansluter sig till Nato är ett centralt ryskt intresse.

För att nå sina säkerhetspolitiska mål använder Ryssland en bred kombination av politiska, militära och ekonomiska medel som samordnas centralt. Cyber- och påverkansoperationer är väl integrerade delar. Ryssland fäster stor vikt vid att kontrollera informationsmiljön, både inrikes och internationellt. Samspelet mellan diplomati och maktmedel för att påverka förhandlingar är väl utvecklat.

Ryssland använder helst icke-militära och hybrida metoder för att uppnå sina intressen gentemot länder i EU och Nato. Man fortsätter att utveckla sin förmåga till hybrid krigföring.

Samtidigt är tröskeln för rysk militär våldsanvändning låg, särskilt mot länder i Rysslands nära utland. Våldsanvändning och hot om våldsanvändning är kärnan och fundamentet för rysk maktutövning. Utförare kan vara specialtjänsterna, så kallade privata militära företag eller de väpnade styrkorna.

Det strategiska konceptet Aktivt försvar syftar till att använda militärmakt för att proaktivt påverka en motståndare, i såväl fred som kris och krig. Det har tillämpats nära Ryssland, till exempel vid Ukrainas gräns, på Nordatlanten och i Nagorno-Karabach.

Konceptet Begränsade aktiviteter tillämpas i till exempel Syrien, Centralafrikanska republiken och Mali. De militära komponenterna är där mer begränsade, används ofta förnekbart, och samspelar med exempelvis diplomati, politisk påverkan, energipolitik och vapenexport. Målen är begränsade.

Olika insatser skräddarsys, och Ryssland strävar i sitt strategiska agerande alltid efter att ha initiativet. Det förutsätter en överlägsen lägesbild och snabbt beslutsfattande. Vilseledning och överraskning är alltid centrala element. Ryssland har också en god förmåga att identifiera och exploatera nya möjligheter att främja sina långsiktiga mål.

Repressionen mot alla former av regimkritisk verksamhet i Ryssland har ökat under 2021. Både inrikes och i sitt närområde kommer Ryssland troligen att behöva lägga allt mer fokus på att hantera social och politisk oro. Frånvaron av politiska alternativ säkerställs med alla tillgängliga medel.

Efter protestvågen i Belarus hösten 2020 har Ryssland stärkt sitt inflytande över landet och det rysk-belarusiska militära samarbetet har fördjupats. Ryssland har starka militärstrategiska intressen i Belarus och av att hindra ett regimskifte som skulle kunna hota Rysslands inflytande.

Rysslands militära förmåga fortsätter att öka åtminstone fram till 2025 tack vare redan gjorda investeringar, framför allt inom ramen för beväpningsprogrammet från 2008. I september 2021 genomfördes den regelbundet återkommande strategiska övningen Zapad i Ryssland och Belarus.

Förmågan till insats med kärnvapen är en viktig del av rysk avskräckning och central för landets ställning som stormakt. Den har fortsatt högst prioritet inom den militära förmågeutvecklingen. Ryssland prioriterar också cyber- och rymddomänerna, långräckviddiga vapen och ledningssystem.

Ryssland har förmåga att agera snabbt när tillfälle ges för att stärka landets internationella inflytande.

USA

När Bidenadministrationen tillträdde såg den ett behov av att bekräfta USA:s globala roll inför landets allierade, samtidigt som den hade en vilja att skapa ramarna för en ny amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik. Ur administrationens perspektiv ska den nya politiken först och främst utgå ifrån vad som gynnar de amerikanska medborgarnas frihet och ekonomiska välstånd. Vita huset ser därför till stor del amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik genom det nationella prismat.

En framgångsrik inrikespolitik med nationella satsningar på områden som forskning och infrastruktur ses också som en motor för att stärka USA:s globala ställning och för att internationellt kunna framhålla det amerikanska samhället som det goda exemplet. Mot detta står en rad inrikespolitiska utmaningar som exempelvis den tilltagande politiska och ekonomiska polariseringen tillsammans med den alltjämt ökande statsskulden.

Den amerikanska administrationen ser Kina som det främsta och normerande hotet på alla arenor och därmed som USA:s främsta motståndare. Stillahavsområdet framstår därför som USA:s främsta geografiska arena, och ett område som kräver ökad uppmärksamhet från USA:s sida.

Ryssland betraktas som ett regionalt säkerhetspolitiskt hot mot Europa och dess säkerhetsordning. Därtill anses Ryssland spela en global roll genom sina kärnvapen, sin förmåga att påverka USA och andra länder med asymmetriska medel och genom att tillsammans med Kina utgöra en motpol till demokrati och den regelbaserade världsordningen.

USA kommer fortsatt vara den ledande aktören i det internationella systemet med sin förmåga att utöva inflytande genom såväl militär makt som sin ekonomiska position och sitt kulturella inflytande.

En central tillgång för den amerikanska politiken är landets omfattande nätverk av formella och informella allianser. Allianspolitiken framstår allt mer som ett av USA:s centrala redskap för att behålla sin position i en föränderlig värld.

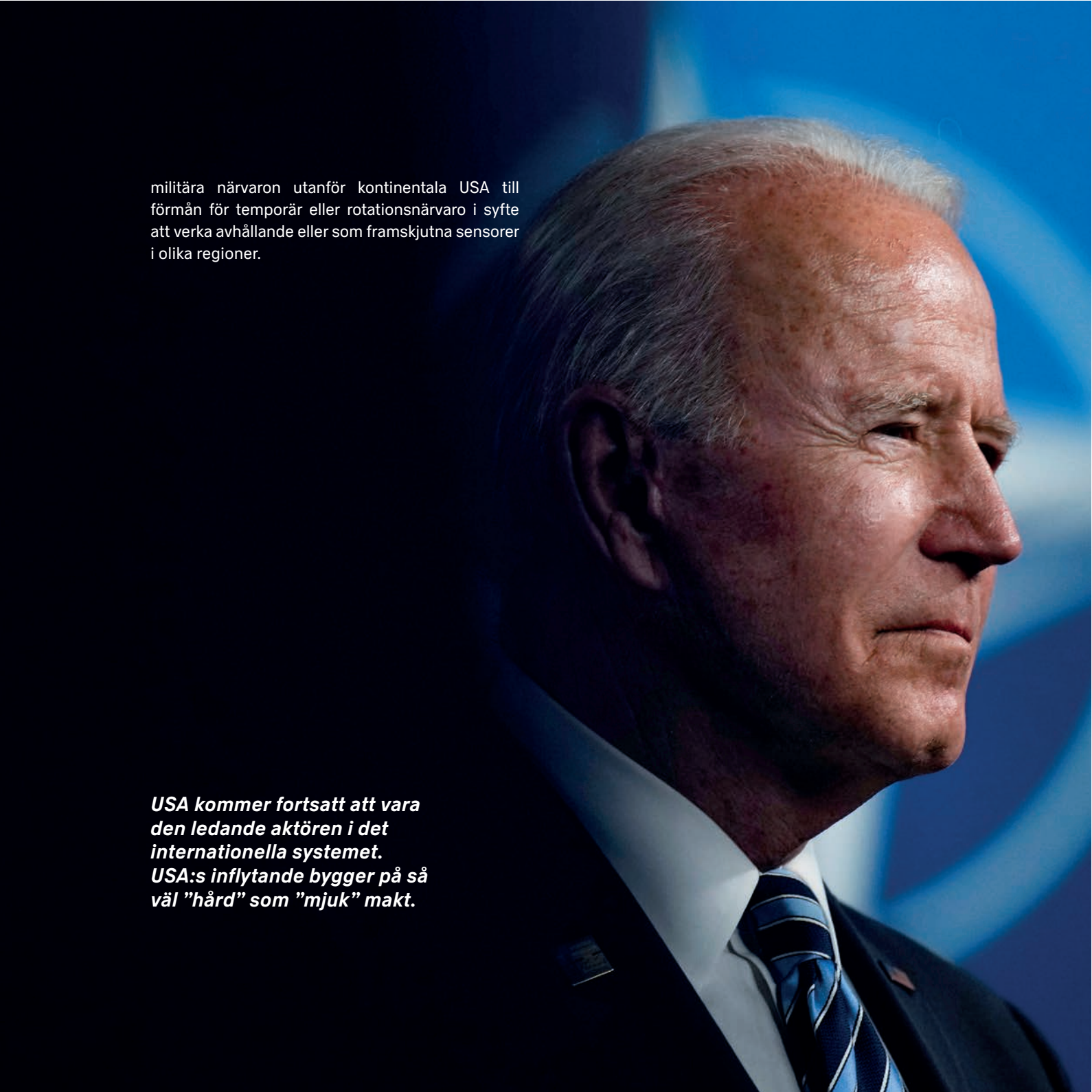
Mot denna bakgrund kommer USA fortsatt att förvänta sig att dess allierade och partner tar ett större ansvar för sin egen säkerhet, inte minst i Europa. Den transatlantiska gemenskapen kommer samtidigt utgöra en av den amerikanska politikens hörnstenar.

Bidenadministrationen är entydig i sitt stöd till Nato, inklusive alliansens försvarsförpliktelser. Inom ramen för landets allianspolitik strävar Bidenadministrationen också efter att stärka och skapa dynamik inom områden som demokrati och global åtgärder mot klimatuppvärmningen.

Trots att USA utmanas på allt fler områden, fortsätter landet att vara militärtekniskt ledande. Den framtida förmågeutvecklingen är inriktad på global styrkeprojektion inom alla domäner, inklusive rymd- och cyberområdet. Betydande ansträngningar görs för att återta förmågan att strida mot en högt kvalificerad och högteknologisk motståndare. USA:s strävan är fortsatt att minska den permanenta

militära närvaron utanför kontinentala USA till förmån för temporär eller rotationsnärvaro i syfte att verka avhållande eller som framskjutna sensorer i olika regioner.

USA kommer fortsatt att vara den ledande aktören i det internationella systemet. USA:s inflytande bygger på så väl ”hård” som ”mjuk” makt.



KINA

Kinas betydelse för svensk och europeisk säkerhet växer. Kina agerar med stort självförtroende för att främja sina strategiska intressen i vid mening. Landet utnyttjar en stor bredd av öppna och dolda maktmedel för att påverka andra länder och det internationella systemet.

Kinas strategiska agerande utgår från kommunistpartiets övergripande mål att bevara sitt eget maktinnehav, från dess holistiska syn på säkerhet – som omfattar snart sagt alla samhällsområden – och från dess tydligt ökade globala ambitioner.

Kommunistpartiet fortsätter att utvecklas i en allt mer auktoritär riktning under Xi Jinpings ledning. Säkerhet prioriteras före ekonomisk tillväxt och nya regleringar infördes 2021 inom sektorer som anses riskabla. En minskad tillväxt, som är trolig, innebär utmaningar för kommunistpartiet.

Kina driver med ökat självförtroende en offensiv utrikes- och säkerhetspolitik, framför allt i Stillahavsregionen men i tilldagande grad också globalt. Kinas inflytande görs gällande genom att utnyttja till exempel ekonomiska eller andra beroendeförhållanden, cyberattacker och påverkansoperationer. Dessa maktmedel kan användas oberoende av geografiskt avstånd.

Säkerheten i den euroatlantiska och i den indopacifiska regionen hänger allt mer samman. Sveriges närområde påverkas av trepartsdynamiken mellan Kina, USA och Ryssland. Viktiga och sammanhängande faktorer i den dynamiken är Kinas fortsatta framväxt, USA:s gradvisa tyngdpunktsförflyttning till Stillahavsregionen och det närmare samarbetet mellan Kina och Ryssland.

Tillgång till Arktis är av strategisk betydelse för Kina. I förhållande till Sverige har Kina intresse av tillgång till högteknologi för civila och militära syften, liksom av digital och fysisk infrastruktur. Kina kartlägger och försöker påverka svensk åsikts- och opinionsbildning.

Utvecklingen av Kinas relationer med USA, som försämrades under 2021, är den enskilt viktigaste faktorn för den globala geopolitiska utvecklingen. Rivaliteten är allomfattande och leder i riktning mot en ökad uppdelning av världen i olika tekniska, ekonomiska, politiska och infrastrukturella sfärer.

Ekonomi och teknologi är centrala delar av Kinas säkerhetspolitik. Landets långtgående civil-militära integration och sömlösa förbindelser mellan stat, parti och näringsliv är unik. Partiets roll inom den ekonomiska sektorn fortsätter att stärkas. Kina strävar efter att bli självförsörjande 2025 inom nyckelteknologier och all försvarsindustri.

Kina agerar systematiskt för att förändra det internationella regel- och normsystemet i en för landet gynnsam riktning. Det är en central orsak till att den politiska systemrivaliteten mellan autokrati och demokrati är tilltagande.

Kinas regionala ambitioner och konkurrensen med USA har lett till spänningar i Stillahavsregionen.

En skärpt kinesisk retorik och ökad militär aktivitet i Taiwans närområde är symptom på dessa spänningar. Kina ser USA:s stärkta relationer med Australien inom AUKUS och Quad-samarbetet mellan USA, Australien, Japan och Indien som försök att hindra landets utveckling.

Kinas militära styrka ökar snabbt. Det är särskilt tydligt inom cyber, rymd och marina förmågor. Samtidigt sker en tillväxt av Kinas kärnvapenförmåga. Prioriteringarna speglar landets ökade globala ambitioner.

Kinas betydelse för svensk och europeisk säkerhet växer.

EUROPA

Utvecklingen har under en tid gått i riktning mot en säkerhetspolitisk kris i Europa och accelererade under den senare delen av 2021. Efter Rysslands förstärkta styrkeuppbyggnad nära Ukrainas gräns och krav på att i grunden förändra den europeiska säkerhetsordningen råder det vid ingången av 2022 långt ifrån ett normalläge för europeisk säkerhet.

Detta kom inte som en blixt från klar himmel. Den europeiska säkerheten har under en längre tid undergrävts främst av Rysslands försök att med kraftfulla medel, inklusive våldsanvändning och hot om våldsanvändning, begränsa andra länders suveränitet och påverka deras säkerhetspolitiska vägval. Det vore en illusion att tro att spänningarna i Europa skulle vara övergående.

EU:s grannskap är instabilt och i östlig riktning har den tilltagit under 2021. Exempel på detta är styrkedemonstrationerna vid Ukrainas gräns, hybridattacken mot EU från Belarus och en ökad inre repression i Ryssland. Konflikterna i östra Ukraina, Syrien och Libyen fortsatte under 2021 och oroande tecken finns för utvecklingen och sammanhållningen i Bosnien.

EU och Nato upprätthåller principen om en tvåspårspolitik mot Ryssland. Under året var såväl EU som Natos dialog med Ryssland begränsad, medan en dialog med Ryssland inom OSSE upprätthölls. Nato fortsätter sin militära avskräckning mot Ryssland, och såväl EU som Nato signalerade att en eventuell ny rysk aggression mot Ukraina skulle medföra starka ekonomiska och politiska motåtgärder.

Under 2022 kommer EU att ta fram en strategisk kompass som ska vägleda unionens fortsatta utveckling inom säkerhets- och försvarspolitiken, för att kunna möta geopolitiska förändringar och mer komplexa hot. Den tidigare intensiva diskussionen om strategisk autonomi har tonats ned.

Säkerheten i de euroatlantiska och indo-pacifiska regionerna kopplas ihop närmare än tidigare. EU påverkas av den säkerhetspolitiska dynamiken mellan Kina, USA och Ryssland, men kan också själv vara en relevant aktör, särskilt på det ekonomiska området och när dess sammanhållning är stark.

I en tid av geopolitisk konkurrens fortsätter EU att stärka sin förmåga att värna sina ekonomiska och teknologiska intressen, och motsätta sig ekonomiska påtryckningar. Det finns en ökande samsyn om att ekonomiska och infrastrukturella beroenden av Kina kan medföra allvarliga sårbarheter. Kina har under året också fått en mer framträdande plats på Natos dagordning.

Den tilltagande aktiviteten av ryska så kallade privata militära företag i Centralafrikanska republiken och Mali har medfört en mer komplicerad operationsmiljö för EU:s militära träningsinsatser i dessa

länder. EU har gett politiskt stöd till de sanktioner mot Mali som den regionala samarbetsorganisationen Ecowas införde efter statskupperna i landet.

Bilaterala och minilaterala militära samarbeten i Europa fortsätter att utvecklas. Exempel på det är den franskledda operationen Takuba i Sahel liksom det brittiskledda Joint Expeditionary Force (JEF), och de många bi- och minilaterala samarbetena i Norden. Inom EU har EU-fördragets artikel 44, som möjliggör insatser av en mindre grupp av medlemsländer på unions uppdrag, aktualiserats.

EU:s samarbete med USA har intensifierats och breddats under året där samarbetet kring handel och teknologiska frågor speglar den breddade säkerhetspolitiska agendan. Bidenadministrationen har en positiv syn på Nato och EU, och klara förväntningar på ett ökat transatlantiskt samarbete om Kina, Ryssland och i globala säkerhetsfrågor.

Det vore en illusion att tro att spänningarna i Europa skulle vara övergående.

MELLANÖSTERN

Mellanöstern präglas fortsatt av politisk turbulens och stagnation, ekonomisk kris och väpnade konflikter. Korrumperade, repressiva regimer och utbredd fattigdom skapar alltjämt en grogrund för uppror och instabilitet, även om en uppgivenhet från tidigare revolter och rädsla för kaos är återhållande krafter.

Under 2021 återupptogs förhandlingar mellan huvudaktörerna USA och Iran om kärnenergiavtalet JCPOA, vars utgång är av stor betydelse för den regionala säkerheten. Samtalen har haltat, men ingen part har velat lämna förhandlingsbordet.

USA ser sin fortsatta militära närvaro i regionen i ljuset av stormaktskonkurrensen med Ryssland och Kina. Ett antal stater i regionen upplever att det amerikanska engagemanget är svagare än tidigare, vilket sannolikt bidragit till olika former av förhandlingar och dialoger mellan regionala rivaler, som t ex Saudiarabien och Iran.

Konflikten i Syrien präglas fortsatt av militära och politiska låsningar, men fler stater i området signalerar beredskap att återuppta relationerna med Assad-regimen. I Jemen pågår strider och förhandlingar med oförminskad intensitet utan egentliga framgångar. I Libanon förvärras den politiska och ekonomiska krisen vilket hotar landets stabilitet.

Mellan Israel och libanesiska Hizbollah råder en skör, men tämligen etablerad, avskräckningsbalans. I Irak bidrar interna maktstrider och ett utbrett folkligt missnöje till fortsatt oro och instabilitet. Fredsprocessen mellan israeler och palestinier är i fortsatt stiltje, och spänningsläget kring Gaza riskerar lätt att brisera.

Läget i Mellanöstern präglas fortsatt av politisk turbulens och stagnation, ekonomisk kris och väpnade konflikter.

AFRIKA

Trenden är negativ för säkerheten i Afrika. De väpnade konflikterna har ökat i antal. Under 2021 tilltog flera av dem i intensitet och spred sig över gränser och regioner. Därtill finns tecken på en sammantaget försvagad demokratiutveckling. Allt fler länder åsidosätter eller förändrar sina konstitutioner i syfte att gynna de sittande regimerna. Det har lett till en negativ säkerhetsutveckling, där maktskiften tvingats fram genom militärkupper. Under året genomfördes fem statskupper i Afrika, bland annat i flera länder i västra Afrika.

Utrikespolitiskt orienterar sig alltfler länder i Afrika mot Kina, Indien och Ryssland för handel och utveckling och i vissa fall, främst gällande Ryssland, säkerhetssamarbeten. Det ryska så kallade privata militära företaget Wagner utökade under 2021 kraftigt sin närvaro i Centralafrikanska republiken och inledde en etablering i Mali. Wagners aktiviteter utgör en del av rysk hybridkrigföring i Afrika.

En tredje våg med spridning av Covid-19 tog fart under sommaren 2021 med negativa konsekvenser i många afrikanska stater. Samtidigt syns ännu inga tydliga kopplingar mellan smitta och destabilisering, varken nationellt eller lokalt.

Under 2021 drabbades Afrikas horn mycket hårt av inbördeskrigen i Etiopien som även medförde ökade risker för den regionala säkerheten. Framförallt Tigraykriget i norra Etiopien är mycket intensivt och har karaktären av ett konventionellt krig där aktörerna använder avancerade vapensystem.

I Stora sjöområdet försämras säkerhetsläget av svag demokratiutveckling och korruption i kombination med ökad konfrontation med våldsbejakande grupperingar. Rwandas insatser mot våldsbejakande grupper i norra Moçambique och de ugandiska säkerhetsstrukturernas stöd till insatserna mot våldsbejakande grupper i DR Kongo riskerar att flytta konflikten in i Uganda och Rwanda och därmed att regionalisera konflikterna.

TERRORISM

Efter stora förluster för Daesh i Syrien och Irak fokuserar organisationen på långsiktig överlevnad och tillväxt och kan inom ramen för det även inspirera till attentat i Europa. Daesh ledarskap strävar efter att ge vägledning och stöd till sina undergrupperingar i Mellanöstern, Centralasien och Afrika. Daesh ökade aktivitet i sydöstra Afrika och kontakterna mellan Daesh nätverk i centrala och östra Afrika utgör ett regionalt säkerhetsproblem.

al-Qaida och dess grenar i Afghanistan, Syrien, Jemen, Somalia och Mali är starkt fokuserade på nationella konflikter inom dessa länder. De utgör främst ett hot mot försvars- och säkerhetsstyrkor i de länder de är verksamma i, men även mot deltagare i internationella insatser och civilbefolkningen. al-Shabaab i Somalia och Jnim i Mali är de grupper som haft störst militära och politiska framgångar det senaste året.

I Afghanistan finns flera aktiva transnationella terroristorganisationer, vars utrymme för tillväxt möjligen ökar efter det internationella militära tillbakadragandet och talibanernas övertagande av regeringsmakten. Flera av dessa organisationer är allierade med talibanerna, men att tillåta dem att från afghanskt territorium planera eller genomföra externa attacker skulle strida mot talibanernas centrala intresse att accepteras av det internationella samfundet.

Daesh och al-Qaida är rivaler och strider i de flesta fall mot varandra. Det driver på deras geografiska expansion men utarmar åtminstone på kort sikt också de resurser som kan användas mot Europa.

Hotet från våldsbejakande högerextremism kommer främst från ensamagerande aktörer eller mindre nätverk som inspireras av accelerationism. Radikalisering sker framförallt på internet.

Det sammantagna terrorhotet mot Sverige utgör ett förhöjt hot (3) på en femgradig skala.

Hotbilden mot Sverige — fem övergripande trender

Hotbilden mot Sverige påverkas av en snabbt föränderlig omvärld med allt fler konfliktytor. Must har under ett par års tid lyft fram ett antal övergripande trender i omvärldsutvecklingen som vi bedömer påverkar Sveriges säkerhetspolitiska miljö och svensk säkerhet. Must bedömer att dessa trender, som på olika sätt hänger ihop, accentuerades ytterligare under 2021.

Hoten utmanar många traditionella föreställningar om konflikters natur och om gränserna mellan militärt och civilt, cyber och fysiska domäner, krig och fred, och mellan vår yttre och inre säkerhet.

För det första: Vår omvärld präglas idag mer än på länge av maktpolitik och den starkes rätt. Både den globala regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen är allvarligt försvagade. I stället utmärks det säkerhetspolitiska landskapet av en hårdnande stormaktsrivalitet mellan i första hand USA, Kina och Ryssland. Den utspelas globalt – alltså även i Sveriges närområde - och påverkar Sveriges säkerhet på många sätt.

Must bedömer att utvecklingen innebär en ökad risk för att Sverige ska komma att utsättas för mer kraftfulla påtryckningar – politiskt, ekonomiskt och militärt.

För det andra: Den strategiska konkurrensen blir mer allomfattande med en klar tendens till att flera sektorer som ekonomi och inte minst teknologi ses som en del av säkerhetspolitiken och som potentiella vapen. Den militära dimensionen är fortsatt central, inklusive cyber-, informations- och rymddomänerna. Vi ser också att den politiska systemkonkurrensen, mellan demokrati och autokrati, blir mer framträdande.

Must bedömer att denna trend medför en mer mångfacetterad hotbild mot Sverige. Den riktas även mot delar av samhället som traditionellt inte sett sig som utsatt för hot från främmande makt.

För det tredje: EU:s grannskap är fortsatt instabilt – och i östlig riktning alltmer så. Konflikterna i Ukraina, Syrien och Libyen fortsatte under 2021. Till den kom social och politisk oro i flera länder, fortsatt grav repression i Belarus, ökad repression i Ryssland och Belarus hybridattack på EU. Den uppmärksammade ryska styrkeuppbyggnaden runt Ukraina illustrerar och förstärker denna instabilitet.

Must konstaterar att den under 2021 accelererande instabiliteten i EU:s östra grannskap, som till stor del utgår från Rysslands agerande, allt mer påtagligt påverkar säkerheten även i Sveriges närområde.

För det fjärde: Inget påverkar den globala geopolitiska och geoekonomiska utvecklingen mer än rivaliteten mellan Kina och USA. Ländernas snabbt försämrade relationer leder dels mot en ökad ekonomisk och teknologisk särkoppling, dels mot en närmare sammankoppling av säkerheten i de euroatlantiska och indo-pacifiska regionerna.

Must bedömer att detta bidrar till en mer komplex och svårförutsägbar säkerhetspolitisk miljö för Sverige – politiskt, ekonomiskt och militärt.

För det femte: konflikternas karaktär fortsätter att förändras. De utspelas på allt fler arenor, dolt och förnekbart, med en bred uppsättning av verktyg och ofta med snabbt skiftande intensitet. Verkan sker i ökad grad oberoende av geografiskt avstånd, till exempel genom cyberattacker, långräckviddiga robotar, specialförband, påverkansoperationer eller utnyttjande av ekonomiska beroenden.

Must konstaterar att Sveriges säkerhet stärks av en ökad förståelse av hur ett angrepp kan se ut. De icke-linjära och komplexa hoten belyser behovet av en tillräcklig militär tröskeleffekt, ökad robusthet i hela samhället och av en samlad lägesuppfattning.

MUSTS UPPDRAG OCH VERKSAMHET

MUSTS UPPDRAG OCH VERKSAMHET

Must bedriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär underrättelse- och säkerhetstjänst där uppdraget är att identifiera och analysera de yttre hot som riktas mot Sverige och svenska intressen genom att:

– ge underlag till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik och i övrigt kartlägga yttre hot mot Sverige

– och genom att förebygga, upptäcka och motverka de säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen i Sverige och utomlands.

Chefen Must är Försvarsmaktens signal- och säkerhetsskyddschef och leder och utvecklar säkerhetstjänsten i Försvarsmakten. Musts verksamhet regleras av lagar och förordningar samt av årliga inriktningar från regeringen och överbefälhavaren. Musts verksamhet fyller en viktig roll i Sveriges försvars- och krisberedskap och ger Sverige förutsättningar att föra en självständig utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Genom att leda och utveckla funktionen underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten bidrar Must till ett starkare försvar.

De delar av Must som arbetar med underrättelsetjänst inhämtar, bearbetar, analyserar och delger information och bedömningar om olika aktörers avsikter och förmågor. Must följer både den säkerhetspolitiska och militära utvecklingen i närområdet, Försvarsmaktens insatsområden och utvecklingen i andra regioner som är av betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Must följer också gränsöverskridande fenomen och förmågor som direkt eller indirekt påverkar Sveriges säkerhet och svenska ställningstaganden. Must är därmed både en civil och en militär underrättelsetjänst och en militär säkerhetstjänst.

Merparten av underrättelsetjänstens analyser och bedömningar görs som stöd till regeringen enligt regeringens inriktning. Underlagen syftar till att stödja beslutsfattande och stärka lägesuppfattningen, primärt vid utrikes- och försvarsdepartementen. Mot bakgrund av att dagens hotbild är både bredare och mer komplex behöver även fler intressenter i Regeringskansliet, direkt eller indirekt, få tillgång till Musts analyser och bedömningar.

Vidare bidrar Must med kunskap och personal till Försvarsmaktens internationella militära operationer. Musts verksamhet ger även stöd till Försvarsmaktens långsiktiga förmågeutveckling, försvarsplanering och operativa planering. I Musts uppdrag ingår även att leda och samordna Sveriges försvarsattachéer.

Den militära säkerhetstjänstens främsta uppgift är att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen

i Sverige och utomlands samt mot försvarssektorns skyddsvärden. Verksamheten bedrivs inom tre huvudsakliga verksamhetsområden:

– Säkerhetsunderrättelsetjänsten kartlägger den säkerhetshotande verksamhetens omfattning, inriktning, medel och metoder samt motverkar desamma. Med säkerhetshot menas hot från individer, grupper, nätverk, organisationer eller stater. Säkerhetshoten delas in i fem övergripande kategorier: främmande underrättelseverksamhet, kriminalitet, sabotage, subversion och terrorism. Det är den främmande underrättelseverksamhet som är dimensionerande för verksamheten.

– Säkerhetsskyddstjänsten arbetar förebyggande för att se till att uppgifter som rör Sveriges säkerhet inte röjs, ändras eller förstörs. Säkerhetsskyddstjänsten arbetar även för att säkerställa att endast personer som är pålitliga ur säkerhetssynpunkt får ta del av information och delta i verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetsskyddstjänsten genomför också tillsyn av säkerhetsskyddet inom myndigheter i försvarssektorn och kontrollerar även säkerhetsskyddet vid Försvarsmaktens organisationsenheter.

– Signalskyddstjänsten förhindrar att obehöriga får insyn i eller kan påverka totalförsvarets it- och telekommunikationssystem, samt säkerhetskänslig information inom såväl privat som offentlig verksamhet. Signalskyddstjänsten leder och samordnar även signalskyddet i totalförsvaret.

Must ska kunna stödja det svenska totalförsvaret och Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten. Nationell myndighetsöverskridande samverkan och internationella samarbeten är allt viktigare för att kunna hantera gemensamma utmaningar inom ramen för den breddade och allt mer komplexa hotbilden och i hela konfliktskalan från fred till kris och krig.

Musts uppdrag är att identifiera och analysera de yttre hot som riktas mot Sverige och svenska intressen.

FÖRVARNINGENS UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

En central del i Musts uppdrag att kartlägga yttre hot mot Sverige och svenska intressen är att kunna ge förvarning till uppdragsgivarna. Förvarning innebär att Must lämnar information och bedömningar om förändringar i hotbilden eller om konkreta hot.

Förvarningsuppdraget har ibland benämnts ”larmklockan”. Även om denna benämning inte använts i lagstiftningen om försvarsunderrättelseverksamheten, åskådliggör den betydelsen av förvarning för Sveriges säkerhet och försvarsförmåga. Förvarningen ska ge uppdragsgivarna möjlighet att fatta beslut om åtgärder för att möta hotet utifrån sin samlade lägesbild.

Underrättelsetjänstens förvarningsfunktion har historiskt varit starkt förknippad med det militära försvaret och uppgiften att kunna förvarna om ett förestående storskaligt väpnat angrepp mot Sverige. Syftet med funktionen var då att ligga till grund för beslut om exempelvis höjd beredskap för Försvarsmakten.

Denna uppgift är fortsatt central. Samtidigt har utvecklingen mot en bredare och mer komplex hotbild mot Sverige har inneburit fler krav på förvarning från underrättelsetjänsten. Must ställdes efter det kalla krigets slut inför utmaningen att kartlägga och förvarna om andra typer av yttre hot, såsom terrorism och hot mot Försvarsmaktens internationella insatser.

Hotbilden förändras ständigt och kännetecknas idag i hög utsträckning av hot som kan beskrivas med begreppen gråzon, hybridhot och icke-linjär krigföring. Ur förvarningssynpunkt är den gemensamma nämnaren att antagonistiska aktörer, statliga såväl som icke-statliga, agerar på ett sätt som försvårar upptäckt, identifiering och beslut om åtgärder. Hoten kan uppenbaras i samhällets alla sektorer. De kan antingen kan vara ett resultat av omfattande förberedelser, eller av att ett tillfälle uppstått som ger hotaktören en möjlighet att agera.

För att underrättelsetjänsten ska kunna förvarna uppdragsgivaren krävs en nära samverkan i det svenska underrättelsesystemet. Förvarning ställer krav på en förmåga till proaktiv och flexibel inhämtning och analys inom hela underrättelsesystemet med tydliga ansvarsförhållanden och välfungerande arbetsprocesser. Försvarsunderrättelsemyndigheterna samt Säkerhetspolisen och Polismyndigheten måste fördjupa sina samarbeten än mer inom dessa områden och förmågan till ömsesidig informationsdelning måste stärkas.

Den breddade och allt mer komplexa hotbilden ställer krav på breddade kontakter mellan Must och myndigheter utanför försvarsunderrättelsesfären. Särskilt betydelsefullt är ett ökat samarbete inom ramen för hela totalförsvaret inklusive de myndigheter som verkar inom det civila försvaret. Kontakter med andra samhällssektorer, till exempel de delar av näringslivet som bedöms vara särskilt utsatta för den allt mer komplexa hotbilden, är också av vikt.

För att kunna kartlägga förändringar i hotbilden använder Must sin djupa kunskap om antagonistiska

aktörer, deras mål, avsikter, intressen, maktmedel och tillvägagångssätt. Breddningen och den ökade komplexiteten i hotbilden mot Sverige kräver att förvarningsarbetet sker strukturerat och systematiskt. Det handlar om att arbeta med indikatorer (på engelska ”indicators and warning”) där vi löpande bevakar ett stort antal indikatorer för ett givet hot. Om underrättelsetjänsten får information som aktiverar en sådan indikator, så betyder det att hotet skulle kunna inträffa och att uppdragsgivarna ska förvarnas. Detta kombineras med en kvalitativ analys där den kontextuella förståelsen alltid är med för att inte riskera att bedömningarna blir gisslan i ett för statiskt användande av indikatorer.

Att många demokratiska länder står inför likartade hot som Sverige ökar möjligheterna att stärka förvarningsförmågan. Must samarbetar med partner i andra länder om gemensamma förvarningsproblem, både militära och icke-militära. Det indikatorsbaserade arbetssättet gör det lättare att utbyta information som ger bättre förmåga att förvarna uppdragsgivarna.

Ett nära nationellt och internationellt samarbete hjälper också till att öka kvalitén i bedömningarna genom att hålla ett kritiskt förhållningssätt levande, där motargument och alternativa förklaringsmodeller hela tiden prövas.

SVERIGES UNDERRÄTTELSE- OCH SÄKERHETSTJÄNSTER STÅR SIDA VID SIDA

Must, FRA och Säkerhetspolisen fortsätter att stärka sitt samarbete.

Även om pandemin har fortsatt att påverka formerna för samarbetet mellan Must, FRA och Säkerhetspolisen, har den inte stoppat utvecklingen mot en allt mer sömlös samverkan. Handsprit, munskydd och plexiglasskärmar har möjliggjort de fysiska mötena mellan cheferna för Must, FRA och Säkerhetspolisen. De är oersättliga, även om videokonferenserna är ett välkommet komplement och här för att stanna.

Samarbetet under 2021 har varit intensivt, med myndighetsgemensamma möten på alla nivåer. Det har handlat om allt från att gemensamt förbereda arbetet med att bevaka det kommande allmänna valet, bidra till statliga utredningar om ett stärkt säkerhetsskydd, stödja evakueringen från Afghanistan eller att tillsammans möta säkerhetshot som spionage, våldsbejakande extremism och cyberintrång.

– Under året har det allvarliga säkerhetspolitiska läget i Europa och närområdet haft en självskriven roll på dagordningen för samarbetet. Den allt större komplexiteten i den säkerhetspolitiska vardagen gör att det är viktigare än någonsin att vi håller varandra uppdaterade och koordinerar våra verksamheter så att inget faller mellan stolarna, säger Lena Hallin, chef för Must.

– Och oavsett hur den säkerhetspolitiska krisen som utspelar sig vid Ukrainas gräns utvecklas så är det en illusion att spänningarna i Europa skulle vara övergående, fortsätter hon.

Antagonistiska statsaktörer tar inte hänsyn till våra administrativa gränser. Man försöker istället utnyttja glapp eller otydligheter i såväl myndighetsansvar som lagstiftning.

Charlotte von Essen, som under året tillträdde som ny generaldirektör för Säkerhetspolisen, konstaterar att arbetet med att stärka Sveriges säkerhet går framåt men måste intensifieras:

– Vi har en mer komplex och förhöjd hotbild mot Sverige där säkerhetshotande aktiviteter ständigt pågår. För att möta hotet behöver det vidtas åtgärder i hela samhället, där fler måste bidra och stärka skyddet för ett fungerande totalförsvar. Det gäller för såväl den strategiska politiska nivån, våra myndigheter som för näringslivet.

Förra året fick utauktioneringen av 5G-licencer ett stort fokus men den digitala utvecklingen är betydligt större än så.

– Den tekniska utvecklingen ger stora fördelar, men den innebär också nya sårbarheter. Främmande makt har en hög cyberförmåga och metoden kommer framöver att bli ännu viktigare både vad gäller informationsinhämtning och förstörande angrepp, säger Säkerhetspolischefen Charlotte von Essen.

Björn Lyrvall, generaldirektör för FRA, framhåller cyberarenans betydelse:

– Det är genom samverkan och informationsutbyte vi tillsammans kan bli starkare och det är i den andan som vi under året fört arbetet framåt i det nya Nationella cybersäkerhetscentret.

Kärnan i det nationella underrättelse- och säkerhetstjänstarbetet är alltjämt samarbetet mellan FRA, Säkerhetspolisen och Must.

Utöver FRA:s cyberkompetens så är myndighetens samlade signalspaningsförmåga av yttersta betydelse för regeringen, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. FRA är en avgörande leverantör av underrättelser och sakkompetens som löpande inarbetas i Must samlade underrättelsebedömningar. Eller som Lena Hallin uttrycker det:

– Vår egen underrättelseinhämtning, FRA:s inhämtning och rapportering och våra myndigheters respektive internationella partnerkontakter är avgörande för vår förmåga till att löpande kunna ha en god och självständig lägesuppfattning vad avser de yttre hoten mot Sverige, och kärnan i det nationella underrättelse- och säkerhetstjänstarbetet är alltjämt samarbetet mellan FRA, Säkerhetspolisen och Must.

– Samverkan till trots så är det också viktigt att konstatera alla tre har sina väldefinierade uppdrag, så lika viktigt som samarbetet är att det myndigheterna samtidigt värnar sin integritet, säger Björn Lyrvall.

ALLVARLIGT HOT MOT SAMHÄLLSKRITISK INFRASTRUKTUR

Samhällskritisk infrastruktur är ett centralt mål för främmande makt, som målmedvetet strävar efter insteg i vår digitala och fysiska infrastruktur. Avsikten kan vara att använda dessa för att påverka vårt beslutsfattande i fred, skapa oro i ett krisläge eller allvarligt försvåra våra försvarsansträngningar i krig. Detta hot måste tas på stort allvar.

Sveriges försvarsförmåga är idag inte bara beroende av att skydda våra militära resurser. Det är också av stor vikt att vi skyddar vår samhällskritiska infrastruktur från intrång och angrepp. Det tillhör en möjlig angripares tillvägagångssätt att försöka sätta dessa system ur spel, enskilt eller som en del av ett angrepp med många olika medel.

Varje dag genomförs förberedelser och försök till angrepp med olika medel för att skada Sverige, nu eller på sikt. De som gör detta gör ingen skillnad mellan civilt eller militärt, eller offentligt och privat. Man agerar ihärdigt och lägger avsevärda resurser på att förfina sina metoder. Målet är att hitta sårbarheter som går att utnyttja när man så vill.

Till de samhällskritiska funktionerna räknas vår försörjning av energi, vatten och livsmedel, liksom hälso- och sjukvården och system för IT och kommunikation. Om de slås ut innebär det stora påfrestningar för enskilda individer, för totalförsvaret och för samhället som helhet.

Detta illustrerades av den globala attack under sommaren 2021 som drabbade Coop liksom attacken mot den stora amerikanska energileverantören Colonial Pipeline. Båda dessa attacker utfördes av kriminella aktörer, utan samma resurser som kvalificerade statsaktörer som Kina och Ryssland.

Kritisk infrastruktur kan angripas på olika sätt, men när de samhällskritiska funktionerna blir allt mer digitaliserade utgör cyberdomänen en allt större potentiell angreppsyta. Eftersom många offentliga och privata verksamheter använder samma tjänsteleverantörer och är sammankopplade med beroenden mellan varandra kan konsekvenserna av ett cyberangrepp bli mycket omfattande.

Cyberangrepp mot kritisk infrastruktur kan ske oberoende av geografiskt avstånd. Ett angrepp kan ske antingen i fred, kris eller krig. Agerandet kan vara dolt och förnekbart. Angreppet kan riktas mot många olika samhällssektorer. Det är därför också en illustration av den mer komplexa hotbilden.

Enligt den nationella säkerhetsstrategin är skyddet av samhällsviktiga funktioner ett nationellt intresse i sig, och därutöver viktigt för att kunna värna andra nationella intressen som skyddet av medborgarnas säkerhet och försvaret av Sverige.

Många aktörer hjälps åt för att skydda Sveriges kritiska infrastruktur. Must bidrar till att minska sårbarheterna genom att följa de kvalificerade hotaktörerna och deras aktiviteter. Must stödjer också andra myndigheter med expertkompetens, föreskrifter och granskning av deras säkerhetsskydd.

Målet är att göra det så svårt och dyrt som möjligt att angripa Sveriges kritiska infrastruktur och att stärka samhällets samlade förmåga att förhindra och möta sådana angrepp.

UNDERRÄTTELSE- OCH SÄKERHETSTJÄNST ÄR ETT LAGARBETE

En mer komplex hotbild kräver fördjupat och breddat nationellt samarbete

Samverkan på bred front mellan myndigheter, men också med näringslivet, är idag ännu viktigare än tidigare. Must samverkar med ett stort antal myndigheter, varav Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt (FRA) har en särställning.

Alla myndigheter har skilda ansvar och expertområden men komplexiteten i dagens hotbild kräver en väl utvecklad samarbetsförmåga. Det är bara genom att arbeta tillsammans som det effektivt går att identifiera och upptäcka säkerhetshoten. Ett ömsesidigt informationsutbyte och en nära dialog är nyckeln till framgång oaktat om det handlar om att hålla regeringen informerad, bidra till Försvarsmaktens lägesuppfattning, stärka säkerhetsskyddet eller aktivt möta hoten.

Samverkan är extra viktigt när det kommer till de så kallade hybrida eller icke-linjära hoten. Detta då dessa hot kan vara både otydliga, svaga och med en oklar avsändare och ett oklart syfte. Det kan röra sig om allt från otillbörlig påverkan, cyberangrepp, värvning av agenter, försök att tillskansa sig teknik med olagliga metoder eller uppgifter om olika aktörers intentioner och ställningstaganden.

Några exempel på mer formaliserade samverkansforum är det nystartade nationella cybersäkerhetscentret och det sedan länge etablerade NCT (Nationellt centrum för terrorhotbedömningar).

Nationella cybersäkerhetscentret stärker Sveriges motståndskraft mot cyberangrepp

Den snabba teknikutvecklingen och en breddad och allt mer komplex hotbild har skapat sårbarheter som kräver ett samordnat agerande inom cyberområdet och en stärkt offentlig/privat samverkan. Mot den bakgrunden beslutade därför regeringen den 10 december 2020 att inrätta ett nationellt center för cybersäkerhet.

I centret ingår utöver Försvarsmakten (Must och Försvarsmaktens CIO-avdelning) även Försvarets radioanstalt (FRA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen. Centret kommer även ha en nära samverkan med Försvarets materielverk (FMV), Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen (PTS) som också ska ges möjlighet att medverka i centrets verksamhet. Styrkan i centrets verksamhet på sikt är de sju myndigheternas samverkan inom samma organisation.

Det övergripande målet är att cybersäkerhetscentret ska stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot. Samverkan med privata och offentliga aktörer utgör en central del av uppdraget. Cybersäkerheten i samhället ska stärkas genom bl.a. gemensamma analyser och lägesbild om hot, sårbarheter, risker och skyddsförmågor.

Centret har hittills publicerat tre myndighetsgemensamma rapporter för att uppmärksamma cyberhotet och sprida kunskap om säkerhetsskyddsåtgärder. Den första rapporten beskriver cybersäkerhetsrelaterade hot och genom exempel från verkligheten. Den andra ger rekommendationer om hur man praktiskt går tillväga för att bygga en säkrare IT-miljö. Den senaste rapporten beskriver hur hotaktörer verkat under pandemin.

Centret är ett uttryck för en samlad nationell ansats och kommer fullt utbyggt att stärka förutsättningar-

Den snabba teknikutvecklingen och en breddad och allt mer komplex hotbild har skapat sårbarheter som kräver ett samordnat agerande inom cyberområdet och en stärkt offentlig/privat samverkan.

Fakta om Nationellt cybersäkerhetscenter

– Centret består av Försvarsmakten, FRA, MSB, Säkerhetspolisen, FMV, Polisen och PTS.

– Samverkan inom centret ska utvecklas stegvis mellan 2021–2023.

– Det övergripande målet är att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot mot Sverige och minska cybersårbarheterna.

– Samverkan med privata och offentliga aktörer är en central del av uppdraget.

– De tre rapporter som centret tagit fram finns på centrets hemsida www.cfcs.se

na för att möta cyberhot och ytterligare stärka den myndighetssamverkan som finns idag. Centret ska bland annat förmedla råd och stöd avseende hot, sårbarheter och risker för samhället i sin helhet samtidigt som ska bidra direkt till Försvarsmaktens ordinarie uppgifter inom cyberområdet.

Det ska emellertid understrykas att ett center inte är lösningen på alla frågor rörande cyberhot. Att skydda sig mot cyberangrepp från kvalificerade aktörer är en nationell angelägenhet, och alla samhällets aktörer måste hjälpas åt.

Läs mer om Nationellt cybersäkerhetscenter:
www.cfcs.se

Nationellt centrum för terrorhotbedömning

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) är en permanent arbetsgrupp med personal från Must, FRA och Säkerhetspolisen. Samarbetet mellan de tre myndigheterna ger större möjligheter att ta tillvara den samlade kompetensen som finns vid respektive myndighet.

NCT:s uppgift är att göra strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen utomlands, på kort och lång sikt. NCT gör även analyser av händelser, trender, fenomen och omvärldsutveckling med koppling till terrorism som berör eller kan komma att beröra Sverige och svenska intressen utomlands.

Bedömningarna delges delar av Regeringskansliet samt de myndigheter som ingår i Samverkansrådet mot terrorism och syftar till att ge förvarning om förändringar som kan komma att påverka hotbilden mot Sverige och svenska intressen utomlands. För att möte de senaste årens utveckling mot en alltmer komplex och breddad hotbild har NCT under året fördjupat arbetet med att överse hur terrorhotet mot Sverige och svenska intressen utomlands påverkas.

Internationell samverkan

Det internationella samarbetet är av stor betydelse för Musts förmåga att bedöma och förutse komplexa säkerhetspolitiska händelser. Att hjälpa och få hjälp av fundamentet i det internationella samarbetet och Must behöver en välfungerande och god relation till sina motparter.

Att dela med sig av kunskap, nya perspektiv och bedömningar till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster och deras experter bidrar till att Must kan delge unika underlag till sina uppdragsgivare. Musts medarbetare, med i många fall unika kompetenser, är en högt värderad partner internationellt. Must samarbetar både inom utveckling av nya förmågor, inom specifika bearbetningsområden samt inom projekt för exempelvis ökad rekrytering och teknikutveckling. Att fortsätta utveckla och bidra till de multilaterala samarbetena som exempelvis finns inom EU är av stor vikt för Must, både när det gäller att delge underrättelser och kunskap och genom bemanning av analytiker och stabsofficerare. Det stärker Sveriges roll i EU. Att bedöma och förutse hur säkerhetsutvecklingen utvecklas i områden där EU har intressen förbättrar förutsättningar för ett gemensamt agerande och ett stärkande av unionen.

Det internationella samarbetet är av stor betydelse för Musts förmåga att bedöma och förutse komplexa säkerhetspolitiska händelser.

Musts stöd till internationella insatser

Musts förbandsdel Nationella underrättelseenheten (NUE) ansvarar för Musts stöd till Försvarsmaktens internationella operationer. Inför, under och efter en militär operation stödjer Must med underrättelser och säkerhetshotbedömningar på alla nivåer – från stridsfältet till politisk nivå.

Must sänder ut personal från NUE till insatsområdena för att stödja svenska och multinationella chefer. Must gör hotbedömningar mot Försvarsmaktens skyddsvärden och bedömningar avseende

utvecklingen av konflikterna som stöd till genomförandet av den svenska säkerhetspolitiken och till Försvarsmaktens planering.

Musts underlag har under 2021 bidragit till en rad olika nationella avdömningar och beslut, till exempel vad gäller fortsatt utveckling av Försvarsmaktens styrkebidrag och hur personal ska agera ur säkerhetssynpunkt i insatsområdena.

Under 2021 har NUE haft personal i bland annat Irak, Somalia, Mali, Afghanistan och Centralafrikanska republiken. NUE:s deltagande i olika internationella insatser ger synergieffekter då till exempel terrorgrupperna Daesh och al Qaida är aktiva i flera av insatsområdena.

Bild: Insatsbild Inför, under och efter en militär operation stödjer Must med underrättelser och säkerhetshotbedömningar på alla nivåer – från stridsfältet till politisk nivå.

Försvarsattachéverksamheten

Sveriges försvarsattachéer utgör en viktig tillgång för Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och är viktiga aktörer för att bibehålla och utveckla Försvarsmaktens internationella samarbete och goda relation till andra länders försvarsmakter.

En försvarsattachés uppgifter omfattar öppen informationsinhämtning som innebär att följa och bedöma den försvarsrelaterade utvecklingen i landet. Försvarsattachéernas kunskap om de länder de arbetar i och den öppna informationsinhämtning som de bedriver stärker även Musts förmåga att göra bedömningar och bidra till tidig förvarning.

En försvarsattaché ska även stödja till exempel vid bilaterala möten, förberedelser för gemensamma operationer och övningar. I uppdraget ingår även att biträda svenska myndigheter och företag i frågor som berör materielsamarbeten och exportstöd. Attachén stödjer även företrädare för det svenska totalförsvaret i samband med besök.

Försvarsavdelningarna är en del av ambassaderna i respektive land. Ett nära samarbete med ambassadören och övriga delar av den svenska ambassaden är av stor betydelse för attachéns arbete. Attachén är också rådgivare åt ambassadören i militära frågor.

Faktaruta
Försvarsattachéorganisationen omfattar 26 försvarsavdelningar med 30 försvarsattachéer och tre resande försvarsattachéer.

En försvarsavdelning kan ha ett eller flera länder sidoackrediterade. Sammantaget är Försvarsmakten på detta sätt representerad i 65 länder.

Försvarsattachéerna lyder under ÖB och chefen för Must.

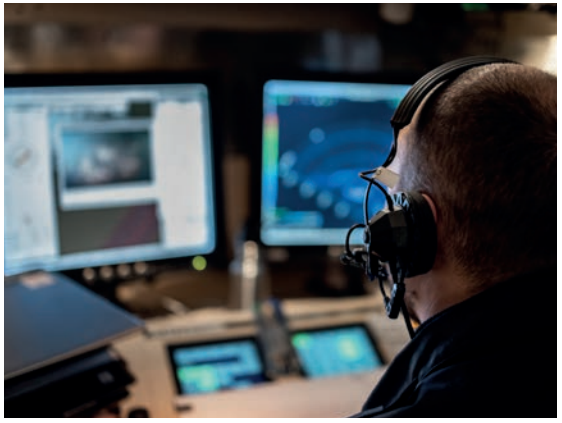
MILITÄRA SÄKERHETS-TJÄNSTEN UNDER 2021

MILITÄRA SÄKERHETSTJÄNSTEN UNDER 2021

Den militära säkerhetstjänstens främsta uppgift är att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och försvarssektorns intressen. Det innebär att säkerhetstjänsten har en tydlig roll redan i fred, vilket visat sig även under det gångna året.

Främmande makts aktiviteter för att försvaga Sverige pågår kontinuerligt och det finns både kapacitet och intention att påverka svenskt beslutsfattande och Försvarsmakten.

Det största säkerhetshotet i fredstid består av främmande underrättelseverksamhet. Det är högt, omfattande och pågår här och nu. Framförallt allt är det de ryska och kinesiska underrättelse- och säkerhetstjänsterna som är centrala hotaktörer. Båda aktörerna kan använda sig av hela spektrumet av samhällets resurser och har en god förmåga att samordna olika medel och tillvägagångssätt. Rysk och kinesisk lagstiftning ger långtgående möjligheter för sina respektive underrättelse- och säkerhetstjänster att använda sig av statliga och privata företag, organisationer och sina egna medborgare.

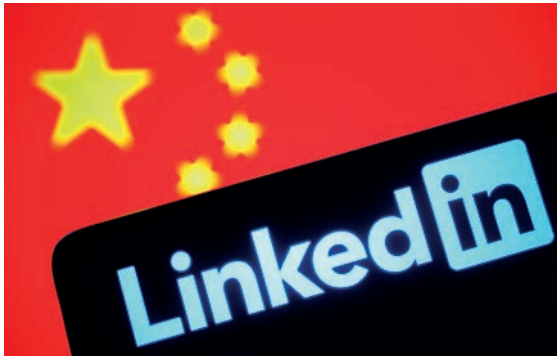


Ryssland och Kina bedriver verksamhet som gynnar den egna säkerheten, men som ur ett svenskt perspektiv är säkerhetshotande. Gentemot Sverige väger de säkerhetspolitiska målen tyngst för Ryssland, medan ekonomiska och teknologiska aspekter är tyngre för Kina.

Ryskt agerande kommer fortsatt att utgöra ett hot mot Sverige och EU, och Ryssland kommer alltjämt att vilja påverka med såväl politiska, militära som ekonomiska medel.

Kina skaffar sig kunskap om svenska framsteg genom olovlig underrättelseverksamhet, forskningssamarbeten eller företagsuppköp, vilket sedan kan användas för militära ändamål.

De kinesiska underrättelse- och säkerhetstjänsterna är framstående i att använda modern teknik för målsökning och underrättelseinhämtning. Det finns internationella exempel på att utländska medborgare har rekryterats genom falska profiler i sociala medier. Dessa profiler nyttjas för att skicka förfrågningar till lämpliga målobjekt om konsultuppdrag och påkostade resor till Kina. Väl på plats blir man utsatt för en relativt öppen och aggressiv värvning.



Under de senaste åren har Kinas redan höga cyberförmåga ökat ytterligare, både kvalitativt och kvantitativt. Den information som eftersöks finns ofta lagrad digitalt och därför är inhämtning via exempelvis signalspaning och cyberattacker, både personal- och kostnadseffektivt.

Inhämtning genom tekniska hjälpmedel sker även mot försvarsindustrin och andra myndigheter inom försvarssektorn. Syftet är både att kartlägga var information finns och att hitta sårbarheter som kan exploateras. Trots att den här typen av inhämtning är omfattande innebär det inte att behovet av att värva mänskliga källor har minskat i betydelse.

Under året har en man dömts till tre års fängelse för spionerі för att ha anskaffat och lämnat ifrån sig företagshemligheter från en svensk lastbilstillverkare till en rysk underrättelseofficer. Detta är den första spioneridomen i Sverige på 18 år. Ytterligare fall av misstänkt spionerі liksom obehörig befattning med hemlig uppgift uppmärksammades av media under slutet av året. Inga domar har ännu fallit i dessa fall.

Personalen är Försvarsmaktens viktigaste skyddsvärde och när organisationen växer är det av största vikt att säkerhetsprövningen genomförs effektivt och kontinuerligt. Syftet är att säkerställa att de som kommer i kontakt med Försvarsmaktens skyddsvärden är pålitliga, lojala och inte har för stora sårbarheter. Det är en stor utmaning att få säkerhetsskyddet att gå i takt med tillväxten. Säkerhetsprövning är en kontinuerlig process som ska pågå under hela anställningstiden. Även när personal slutar är det önskvärt med någon typ av uppföljning, till exempel genom kamratföreningar eller motsvarande.

Försvarsmaktens säkerhetsprövning håller en hög kvalitet och har utvecklats mycket under de senaste åren. Inget system är dock hundraprocentigt. Strävan att skydda Försvarsmaktens skyddsvärden ska hela tiden balanseras mot den personliga integriteten.

Under 2021 ägde ytterligare rättsprocesser rum mot individer som tagit sig in på och kartlagt skyddsobjekt. I april dömdes en man till åtta månaders fängelse för grov obehörig befattning med hemlig uppgift och i juni dömdes en annan till sex månaders fängelse för samma sak. I september dömdes ytterligare en man till två års fängelse. Domen har överklagats. De senaste två åren har sammanlagt åtta individer dömts för att ha kartlagt skyddsobjekt. Fler åtal är att vänta under 2022.

Genom militära säkerhetstjänsten har Försvarsmakten varit samrådsmyndighet i Post- och Telestyrelsens (PTS) arbete med tilldelning av frekvenstillstånd för 5G-nätet. Försvarsmaktens samrådsyttrande utgick från ett inriktningsdokument som togs fram tillsammans med Säkerhetspolisen och som beskriver hur framtida 5G-nät kan byggas säkert så att till exempel mani-

pulering, styrning eller otillåten kartläggning förhindras. Utifrån detta fattade PTS beslut om vilka villkor som skulle gälla för auktionen, bland annat att nyinstallation och ny implementering av centrala funktioner för radioanvändning i frekvensbanden inte får genomföras med produkter från leverantörerna Huawei eller ZTE.

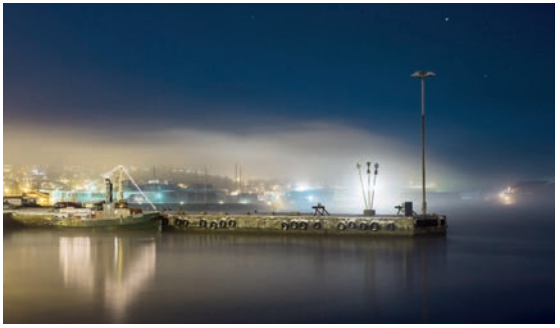
Dessa villkor överklagades av Huawei och målet har därefter prövats i både Förvaltningsrätten och Kammarrätten i Stockholm.

Att ingå affärsöverenskommelser med externa leverantörer ställer höga krav på tillit som i sin tur måste grunda sig på kunskap: vad vet man om leverantören? Detta är särskilt viktigt vid säkerhetsskyddad upphandling. Genom att i ett tidigt skede granska leverantören, ledningen och den som ska utföra arbetet liksom de produkter och tjänster som ska levereras går det att uppdaga eventuella missförhållanden och brister innan skadan är skedd. Att granska sig till säkerhet i efterhand är inte att rekommendera – då kan skadan redan vara skedd. Det är viktigt att ställa frågor, ta referenser och att även kontrollera underleverantörer. Man bör även överväga lämpligheten i och nyttan med att outsourca. Om det går att lösa utan extern leverantör kan det ibland vara att föredra.

Stärkt säkerhetsskydd

Under 2021 har en rad förstärkningar av svenskt säkerhetsskydd genomförts.

En viktig förändring är det nya tillsynssystem som inrättades 1 december. Syftet med det är att åstadkomma en effektiv och enhetlig tillsyn av



säkerhetsskyddet i Sverige. En viktig del av det nya systemet är det utvidgade ansvar Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har fått för att samordna tillsynen av säkerhetsskyddet genom att dessa blivit samordningsmyndigheter. Bland annat har ett samarbetsforum bildats där de tillsammans med övriga tillsynsmyndigheter ska följa upp, utvärdera och utveckla tillsynsarbetet.

Samordningsmyndigheterna kommer även att ge ut metodstöd och relevant hotinformation. Det nya systemet innebär utökade befogenheter för tillsynsmyndigheterna, till exempel vad gäller möjligheten att kräva tillgång till viss information eller tillträde till lokaler. Utöver detta kan de även besluta om viten eller sanktionsavgifter mot verksamheter som inte följer säkerhetsskyddslagstiftningen.

Under pandemin har riskerna ökat för att utländska aktörer gör investeringar i svenskt näringsliv och strategisk infrastruktur, något som kan hota Sveriges säkerhet. Därför måste verksamhetsutövare som i vissa fall bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som planerar att överlåta hela eller delar av sin verksamhet från och med 1 januari 2021 vidta vissa

åtgärder. Till att börja med genomförs en säkerhetsskyddsbedömning där skyddsvärdena identifieras. I en lämplighetsprövning ska eventuella skadekonsekvenser på nationell nivå beskrivas och utmynna i en bedömning av om överlåtelsen är lämplig från säkerhetssynpunkt. Därefter sker samråd, antingen med Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen, och om dessa bedömer att affären är olämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt kan de fatta beslut om att den inte får genomföras. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har arbetat fram ett metodstöd för samråd vid utkontrakteringar och överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.

I den så kallade Direktinvesteringsutredningen som lämnades till regeringen i november 2021 föreslås att skyddet stärks ytterligare så att utländska investerare som vill köpa verksamhet som hotar svenska säkerhetsintressen eller särskilt viktiga samhällsfunktioner ska anmälas och i undantagsfall även kunna stoppas. De nya reglerna föreslås träda i kraft 1 januari 2023.

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal har också stärkts från 1 december 2021. Från att endast ha krävts vid vissa upphandlingar, ska numera ett sådant avtal finnas på plats vid varje samverkan eller samarbete där säkerhetskänslig information delas med en extern part eller riskerar att exponeras. Den utökade skyldigheten gäller även vid utkontrakteringar eller överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet. Mellan myndigheter gäller skyldigheten endast vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad.

I samband med lanseringen av Försvarsmaktens nya reglemente för säkerhetstjänst (R Säk 2021) infördes en ny metod för säkerhetsskyddsanalys. Analysen är en central del i säkerhetsskyddsarbetet – det är här skyddsvärdena och sårbarheterna ska identifieras. En grundläggande tanke med säkerhetsskyddsanalysen är att den ska bidra till att säkerhetsskyddsvärdena får samma skydd oavsett var i verksamheten de finns.

Extra sårbar på främmande mark

Främmande makt har under många år kartlagt Försvarsmaktens personal, verksamhet och leverantörer och för att få tillgång till efterfrågad information närmar man sig oftast den svagaste länken i kedjan. För Försvarsmakten är det därför viktigt att öka medarbetarnas kunskap om, inte bara vilka skyddsvärden som finns, utan även i vilka situationer sårbarheter uppstår.

Rysk och kinesisk lagstiftning ger långtgående befogenheter för de egna underrättelse- och säker-

hetstjänsterna att nyttja företag, organisationer och medborgare i den egna verksamheten, både på hemmaplan och utomlands. Närmanden genomförs helst på eget territorium, varför sårbarheten är extra stor vid resa till dessa länder.

För att undvika att Försvarsmaktens medarbetare utsätter sig för onödiga risker, exempelvis påtryckningar och närmanden från främmande underrättelse- och säkerhetstjänster, infördes en reserekommendation under 2020.

Den innebär att all personal rekommenderas att undvika resor till Ryssland, Kina och Iran. Under 2021 adderades Belarus till denna lista. Anledningen är att utvecklingen i Belarus under senare tid har skapat en förändring i hotbilden samt att samarbetet mellan de ryska och belarusiska säkerhetsstrukturerna är omfattande. Försvarsmakten ser löpande över vilka länder som kan innebära risker för den enskilde att resa till ur ett säkerhetsperspektiv och därför kan nuvarande reserekommendation komma att revideras ytterligare.

Rekommendationen gäller både under tjänstetid och på fritiden, eftersom risken är densamma oavsett tidpunkt. För att kunna stödja de individer som ändå väljer att resa till dessa länder ska en anmälan göras till lokal säkerhetsorganisation så att Försvarsmakten kan göra sin personal medveten om potentiella säkerhetshot som en resa till dessa länder kan innebära.

Signalskyddskonferens under pandemin

I en kvarts sekel har Signalskyddssverige årligen sammanträtt under två dagar i syfte att vidmakthålla en säker kommunikation inom totalförsvaret. 2021 höll på att bli ett undantag, men en beslutsam personalstyrka ville annorlunda.

Vad gör man när 500 personer i princip står i farstun och stampar, samtidigt som pandemin vägrar att släppa taget? Jo, låter kreativiteten flöda. Om man gör det kan man trots pandemiregler genomföra en samhällsviktig konferens som annars hade gått om intet.

Inom ramen för Försvarsmaktens uppgift att leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförsvaret arrangerar Must tillsammans med MSB och FRA årligen en central och en regional signalskyddskonferens. Målgruppen är signalskyddschefer i både offentlig och privat sektor och totalt deltar cirka 500 personer från de 200 verksamhetsutövare inom totalförsvaret som använder sig av signalskydd. Syftet är att informera om nyheter på temat signalskydd liksom utveckling på teknikområdet. För den som vill behålla sin signalskyddsbehörighet är det även ett krav att delta på konferensen vartannat år.

Mötet erbjuder även goda möjligheter till erfarenhetsutbyte och kontaktskapande mellan signalskyddstjänstens företrädare inom militär och civil verksamhet samt på central, regional och lokal nivå.

I samband med pandemin och de restriktioner den medförde fattades beslut om att signalskyddsmötena för 2021 skulle ställas in. Förberedelserna var dock långt gångna och det fanns önskemål från både

arrangörer och mötesdeltagare att hitta ett sätt att ändå nå ut med efterfrågad information.

Lösningen blev att under en intensiv vecka samla alla interna och externa föredragshållare för att spela in en förkortad version av konferensen och skicka den till alla deltagare via post. Mottagandet var mycket positivt och ett kvitto på att det går att ställa om även verksamheter som dessa.

Tio år som granskare av EU-krypto

För att hemlig kommunikation inte ska kunna avlyssnas, manipuleras eller missbrukas krävs ett godkänt signalskydd. Dåligt konstruerade signalskydds- eller kryptosystem kan orsaka stor skada utan att det märks och därför ställs höga krav på den som granskar dem. Förutom spetskompetens inom hård- och mjukvara, matematik och kryptologi, fordras god kunskap om tidigare system liksom en förmåga att kunna förutspå framtida behov.

Inom totalförsvaret är det Försvarsmakten genom Säkerhetskontoret vid Must som ansvarar för att leda och samordna signalskyddet. Denna uppgift har legat på ÖB:s bord sedan 1968.

2011 utnämndes Sverige till så kallad AQUA som står för Appropriately Qualified Authority. Det innebär att Sverige som ett av fem medlemsländer får genomföra så kallade andrapartsevalueringar av andra EU-länders kryptosystem. Sverige är det enda land som har tillkommit sedan systemet skapades 2005. Under 2022 kommer 10-årsjubiléet att uppmärksammas genom ett jubileumsseminarium om svenskt signalskydd i ett då-, nu- och framtidsperspektiv.

Frågor om krypto och signalskydd kan ställas till: **signalskydd@mil.se**

Undersökning visar: Högt säkerhetsmedvetande i Försvarsmakten

Under året genomförde Kantar Sifo en undersökning inom Försvarsmakten på uppdrag av Must. Undersökningen är en uppföljning på en mätning som genomfördes 2016. Syftet var då liksom nu att undersöka säkerhetsmedvetandet i Försvarsmakten. Ett slumpvist urval av kontinuerligt och tidvis anställda samt före detta värnpliktiga fick svara på frågor på temat säkerhetsskydd.

Resultatet visar att det finns ett högt säkerhetsmedvetande i Försvarsmakten, även om majoriteten anser att de behöver mer utbildning i aktuella säkerhetshot. Undersökningen visar även att förtroendet för militära säkerhetstjänsten vid Must har ökat markant; 80 procent av de tillfrågade har ganska eller mycket stort förtroende för denna.

Granskningen av Must

Musts verksamhet regleras av lagar och regler och vår verksamhet granskas löpande av oberoende insyns- och kontrollorgan.

Granskning av myndigheter sker i olika omfattning och på olika sätt beroende på verksamhet. Musts verksamhet är av sin natur omgärdad av sträng sekretess av hänsyn till Sveriges säkerhet och förhållandet till främmande makt vilket försvårar öppenhet och medborgerlig insyn. Must strävar emellertid efter största möjliga öppenhet och statsmakten har genom regering och Riksdag successivt förstärkt kontrollmekanismerna under de senaste decennierna.

Kontroll- och inspektionsverksamheten utgör ett effektivt komplement till en direkt medborgerlig insyn. Därtill utgör granskningen samtidigt ett stöd för Must eftersom de tillför viktiga juridiska perspektiv på verksamheten. Granskningarna bidrar på så vis med en trygghet att Must håller sig inom ramen för lagar och förordningar. Granskningarna föregås alltid av ett omfattande förberedelsearbete i syfte att ge granskande myndigheter så bra underlag som möjligt.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) granskar Must kontinuerligt över året. Under 2021 har Must granskats med avseende om verksamheten bedrivits i enlighet med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Granskningarna har bland annat omfattat viss inhämtning som Försvarsmakten bedriver med särskilda metoder och att Musts rapportering följer den inriktning som är bestämd. Synpunkter från Siuns granskningar har hanterats och visar att granskningarna utgör ett stöd för Musts verksamhet. Utöver det har Siun även granskat att Försvarsmaktens personuppgiftsbehandling utförs enligt lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst. Siun har under 2020 även granskat Musts principer för rekrytering och utbildning. Mer information om granskningarna finns att återfinna på Siun:s hemsida (www.siun.se)

Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)

Även Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) kontrollerar att Must följer Lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten samt även den allmänna personuppgiftslagen. (www.imy.se)

Riksrevisionen

Musts ekonomiska redovisning och efterlevnad av uppställda förvaltningskrav granskas av Riksrevisionen och genom försvarsmaktsinterna processer. Mer information finns på www.riksrevisionen.se

Dialog med uppdragsgivarna

En kontinuerlig dialog med Regeringskansliet, främst med Enheten för samordning av försvarsunderrättelsefrågor (Sund) på Försvarsdepartementet, säkerställer att Musts produktion motsvarar regeringens förväntningar. Motsvarande dialoger sker med övriga staber och ledningar i Högkvarteret för att säkerställa överbefälhavarens beställningar och långsiktiga behov.

STRATEGISK UTVECKLING

Kompetensförsörjning, informationshantering och teknik som drivkraft för underrättelse- och säkerhetstjänst.

Digitaliseringen har lett både till kortade beslutstider och ett överflöd av information. Ett informationsflöde som är en blandning av fakta, lögner, osäkerheter och motsägelser från fler och fler källor. Detta är inget nytt för en underrättelse- och säkerhetstjänst men mängden av information och den ökande hastigheten kräver nya metoder och förhållningssätt i allt från källutvärdering, bearbetning och analys till hur slutprodukten paketeras för mottagarna.

Must utvecklar kontinuerligt sin förmåga till strategisk förvarning, att uthålligt kunna följa säkerhetspolitiska kriser, bedriva en effektiv militär säkerhetstjänst och genomföra omvärldsbevakning. Den föränderliga hotbilden hanteras genom en ständig utveckling och anpassning av samarbeten, både internt inom Försvarsmakten liksom med försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen och övriga relevanta aktörer.

När Sverige bygger ett starkare nationellt försvar ställs det ökade krav på tillgängliga underrättelser och anpassade beslutsunderlag både vad avser en aktuell lägesuppfattning och framtida hot.

Nationellt försvar och en breddad och komplex hotbild ställer höga krav på vår anpassningsförmåga, vår teknik, våra metoder och på våra medarbetares och ledares kompetenser.

Kompetensförsörjning

Det är stor konkurrens på arbetsmarknaden och Must fokuserar därför på att löpande utveckla och förbättra förutsättningarna att bibehålla och utveckla sitt starka humankapital. Målsättningen är att attrahera och behålla de bästa talangerna.

Informationshantering

Must hanterar dagligen stora informationsmängder med höga krav på säkerhet. Informationshanteringen måste gå i takt med den snabba teknikutvecklingen inom bland annat artificiell intelligens och 5G. Must arbetar därför oavbrutet med att bli bättre på att nyttja informationsmiljön för att till exempel hitta mönster i stora informationsmängder eller att skapa nya tjänster, applikationer och bearbetningsverktyg åt användarna.

Ny teknik och nya metoder är en förutsättning för en modern försvarsunderrättelseverksamhet och nästa generations militära underrättelse- och säkerhetstjänst. För att utveckla förmågorna samarbetar Must både nationellt och internationellt, driver egna utvecklingsprojekt och beställer forskning inom teknik- och informationsområdet. Forsknings- och studieresultaten används därmed för att stärka den egna förmågan men även för att bygga ett starkare nationellt försvar – tillsammans.

FOREWORD BY THE HEAD OF THE MILITARY INTELLIGENCE AND SECURITY SERVICE

When I addressed the Folk and Försvar Annual National Conference early in 2022 I stressed that the developments ever more rapidly were moving towards a great European crisis. Now it has arrived. Russia's war of aggression against Ukraine is a strategic high-risk undertaking, and a vital inflection point also for Sweden's and Europe's security.

This did not come out of the blue. Russia's actions over a long time have caused a deteriorated security situation in Sweden's vicinity and in Europe as a whole. Regardless of the short-term outcome, the war will have immediate and far-reaching consequences for Swedish and European security.

The overarching trend of our time is an intensified great power competition, playing out in an increasing number of arenas, at the expense of the rules-based orders in Europe and the world. Must has warned that this security environment increases the risk of Sweden being the target of callous military, political or financial pressure.

Geopolitical changes mean that the security of Sweden, and of our neighbours today is increasingly affected by the tripartite dynamics between Russia, China and the US, alongside the established – and significantly sharpened – contrariety between the US/NATO and Russia in our part of the world. This makes our security landscape more unpredictable.

The strategic competition is becoming more all-encompassing. Today's threat spectrum is political, financial and military – all at the same time. Capable state actors will exploit vulnerabilities in our society without making any distinction between civilian and military, private and public spheres or physical and digital domains. Critical infrastructure is a key target.

Countries like Russia and China are using a wide range of tools to promote their interests, and are very able to coordinate these. The methods are often hidden and deniable, and often unconstrained by geographical distance. Done-sided dependencies can be exploited for coercion.

The Swedish Military Intelligence and Security Service (MUST) is facing the broader and more complex threat to Sweden every day, in all of our three functions as a civilian and a military intelligence service and as Sweden's military security service. We are strengthening our cooperation with both national and international partners. We are investing in new technologies and continuously developing our capabilities and competencies.

Sweden needs a strong intelligence and security service with high capacity and integrity. I am proud of how well MUST's personnel shoulder the responsibility that our unique assignment from the Government and the Armed Forces implies.

MUST's intelligence supports Swedish foreign, national security and defence policy at a time of uncertainty, and it lays one of the foundations for the Armed Forces' growth and its active

defence. With a continued high intelligence threat, the efforts of the military security service is also key to operational impact and to the defence of Sweden.

I hope that this annual report will provide a useful outline of MUST's work and view of the threat landscape, as well as an increased understanding of how MUST contributes to a safer Sweden in a more dangerous and uncertain world.

Lena Hallin

Director of the Swedish Military Intelligence and Seurity Service (MUST)

BILDER

Sid 6, 60: Försvarsmakten
Sid 8: Nicolas Herrbach, Alamy Stock Photo, TT
Sid 13: Olivier Matthys, AP, TT
Sid 15, 41: Alamy Stock Photo, TT
Sid 17: STR, AFP, TT
Sid 18; Sputnik, Reuters, TT
Sid 20: AP, TT
Sid 23: Francisco Seco, AP, TT
Sid 25: Li Yibo, Xinhua, TT
Sid 27: Wojtek Radwanski, AFP, TT
Sid 29: Ahmad Al-Rubaye, AFP, TT
Sid 31: Joel Thungren, Försvarsmakten
Sid 33: Feisal Omar, Reuters, TT
Sid 34, 39: SipaUSA, TASS, TT
Sid 43: Magnus Glans, Svartpunkt AB
Sid 45: Jeppe Gustafsson, TT
Sid 49: Oliver Burston, Ikon Images, TT
Sid 50: Chien-Min Chung, Reuters, TT
Sid 54: Jonas Helmersson, Försvarsmakten
Sid 55: SOPA Images, SipaUSA, TT
Sid 56: Kentaroo Tryman, Maskot, TT
Sid 57: Misha Japaridze, AP, TT
Sid 59: Jan Sjöberg, Försvarsmakten
Sid 63: Silas Stein, DPA, TT
Sid 65: Anders Wiklund, TT

Ett säkrare Sverige i en osäker värld

FÖRSVARSMAKTEN

107 85 Stockholm, tel 08-788 75 00
www.forsvarsmakten.se