

*Datum 2025-09-16**Försvarsdepartementet*

Dekan

Yttrande för remissen: En reformerad underrättelseverksamhet (SOU 2025:78)

Er ref: Fö2025/01020

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade remiss, avger följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av Johan Matz, docent i statsvetenskap och lektor i statsvetenskap med inriktning mot underrättelseanalys vid Statsvetenskapliga institutionen.

Sammanfattning

Utredningen framhåller sju faktorer vilka sägs motivera en reformering av det svenska underrättelseväsendet – fyra av mer generell art (i termer av nya hotbilder och institutionellt betingade utmaningar och möjligheter) – två av mer operativ natur (i termer av statsministerns nya roll och underrättelsedimensionens närvaro i internationell diplomati) och – slutligen – en som är specifikt avgränsad till en viss gren av det svenska underrättelseväsendet, dvs. den militära underrättelse och säkerhetstjänsten (Must), och dess påstådda brister när det gäller analysen av ryska intentioner i fråga om Ukraina. Detta remissutlåtande kommer främst dröja sig vid den sistnämnda aspekten och endast inledningsvis, och i all korthet, kommentera två av de mer övergripande faktorerna, nämligen den av utredningen omtalade ”skarpare hotbilden” och de nya möjligheterna till internationellt underrättelsesamarbete. Därutöver kommenteras, också i all korthet, utredningens förslag rörande underrättelseforskning och om parlamentarisk insyn.

Sammanfattningsvis kan sägas att Samhällsvetenskapliga fakulteten intar en avvaktande hållning när det gäller utredningens påståenden om den nya skarpare hotbilden, liksom att det svenska medlemskapet i EU och Nato, skulle motivera upprättandet av en civil utrikesorienterad underrättelsetjänst.

Samhällsvetenskapliga fakulteten menar vidare att utredningens redovisning och analys av de påstådda bristerna hos Must i fråga om förvarningen under upptakten till det ryska väpnade angreppet mot Ukraina i februari 2022 är ofullständig på flera plan, och att slutsatsen här svårligen kan bli att en ny civil utrikestjänst skulle vara bättre skickad att hantera dessa brister. Flera av utredningens förslag riskerar leda till en ökad grad av politisk styrning, kanske främst av den inhämtnings- och analysverksamhet som är tänkt att

äga rum inom ramarna för den nya utrikestjänsten, men också av andra delar av det svenska underrättelseväsendet.

Samhällsvetenskapliga fakulteten välkomnar utredningens initiativ till ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning, men ställer sig avvisande till utredningens råd att fokus när det gäller denna forskning bör ligga på myndigheternas behov, snarare än mer öppna akademiska frågeställningar.

Samhällsvetenskapliga fakulteten välkomnar avslutningsvis utredningens råd att en förstärkning av formerna för den parlamentariska insynen i underrättelseväsendet bör övervägas.

Den nya skarpere hotbilden och internationellt underrättelsesamarbete

Kap. 3, "Omvärldsutveckling med fokus på underrättelse- och säkerhetstjänst" och kap. 4, "Internationell utblick"

När det gäller den skarpere hotbilden – utredningen urskiljer här bland annat ett antal "hotaktörer" såsom Iran, Kina och Ryssland – skall, för det första, anmärkas att den endast i ganska begränsad utsträckning skiljer sig från den hotbild som har präglat Sverige under förhållandevis lång tid. Den ryske presidenten Vladimir Putin beklagade redan i mitten av förrförra decenniet Sovjetunionens kollaps; den ryska annekteringen av delar av Georgien ägde rum kort därefter (2008); och mer än ett decennium har förflutit sedan den ryska annekteringen av Krim och delar av östra Ukraina (2014). Här kan också nämnas det icke fullbordade terrordådet på Drottninggatan i december 2010 (Taimour Abdulwahab), och det fullbordade terrordådet på samma gata sju år senare, i april 2017 (Rakhmat Akilov), liksom en sedan flera år tillbaka observerad tilltagande underrättelseaktivitet i Sverige utförd av bland annat Iran, Kina och Ryssland.

Slutsatsen att den nya skarpere hotbilden skulle motivera upprättandet av en civil utrikesorienterad underrättelsetjänst just vid denna tidpunkt framstår därmed inte som självklar. Å andra sidan får naturligtvis den ryska beredvilligheten, demonstrerad genom angreppet mot Ukraina i februari 2022, att nu skrida från ord till handling – och här talar vi om handlingar som innefattar omfattande krigsbrott, massiv förstörelse av civil infrastruktur, attacker riktade mot civila mål m.m. på nivåer som inte har skett sedan de två krigen i Tjetjenien 1994-1996 och 1999-2009 – sägas ha förändrat den säkerhetspolitiska situationen på sätt som möjligtvis kan sägas motivera vissa institutionella förändringar av det svenska underrättelseväsendet. Det framstår dock inte som självklart att en ny civil underrättelsetjänst skulle vara bättre skickad att hantera det nya läget än Must.

För det andra, när det gäller internationellt underrättelsesamarbete skall framhållas att det svenska Natomedlemskapet visserligen är relativt ungt – lite mer än ett år har förflutit sedan inträdet ratificerades, i mars 2024 och här kan nog nya möjligheter till samarbete öppna sig – men Sverige har

likväl varit medlem av EU i mer än 30 år och har, inom ramarna för internationella fredsframtvängande insatser under nära nog två decennier upprätthållit ett nära samarbete med Nato, inte minst inom underrättelseområdet. Att en ny underrättelsemyndighet skulle vara påkallad med anledning av Natomedlemskapet framstår därmed inte heller som självklart.

Must, det ryska anfallet mot Ukraina, och upprättandet av en ny utrikesorienterad underrättelsetjänst

Förord, ("Utmaningar och förvarningsperioden Ukraina"); Kap. 2, "Framväxten av svensk underrättelse- och säkerhetstjänst" (2.9.1, "Förvarningsperioden inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina"); Kap. 7, "Myndigheternas underrättelseverksamhet"

Vi går nu vidare till utredningens behandling av upptakten till den ryska invasionen av Ukraina, dess beskrivning av Musts roll därvid i termer av ett underrättelsemisslyckande, och dess resonemang om hur framtida misslyckanden av denna art skulle kunna förhindras, bland annat genom inrättandet av en civil utrikesorienterad underrättelsetjänst.

Bland de faktorer som anförs som utslagsgivande när det gäller oförmågan att korrekt bedöma den politiska utvecklingen inför det ryska angreppet mot Ukraina, handlar endast en om brister i analysprocessen inom Must. Utredningen pekar på förekomsten av information som talade i en annan riktning än den rådande uppfattningen inom Must (om ett ryskt anfallskrig som "osannolikt") – och inte mindre än fem (eller rentav sju, om vi lägger till Musts centraliserade produktionsprocess, och oklarheterna när det gäller ansvarsfördelningen mellan ÖB och chefen för Must) om institutionellt betingade omständigheter och brister. För det första, Musts bedömningar "fick stor betydelse för hur regeringen bedömde utvecklingen" därför att Must har anförtratts "uppgiften att göra en den sammanlagda underrättelsebedömningen"; för det andra, att det "mot bakgrund av regeringens och ÖB:s alltmer åtskilda underrättelsebehov har visat sig utmanande för Must att tillfredsställa dem båda"; för det tredje, att "ett högt säkerhetsskydd har inneburit viss sektionering inom och mellan organisationens olika delar"; för det fjärde, att "information som inhämtas genom särskilda metoder [värderas] högre än aggregerad analys och öppen information"; och för det femte, att "Musts föredragningar och skriftliga rapportering upplevs som omständliga och otydliga både vad gäller språk och bedömningar".

Det förefaller som långt ifrån givet att ens någon av de fem institutionellt betingade bristerna skulle få sin lösning genom upprättandet av en ny civil utrikestjänst. Genomslagskraften hos en av den nya utrikestjänsten framarbetad hotbedömning kommer sannolikt vara lika stor, och därmed potentiellt sett lika skadlig, som Musts i fråga om Ukraina (om vi nu accepterar utredningens bild av Musts analys som "fallerad") – den nya myndigheten kommer ju anförtrors samma uppdrag, alltså att "att ansvara för en sammanlagd underrättelsebedömning". Att den nya myndigheten skulle vara immun mot "viss sektionering" i termer av bristande kommunikation, bland annat med hänsyn till sekretess, mellan dess olika delar; att den inte

skulle tillmäta information som insamlats genom särskilda metoder ett högre värde; eller att dess föredragningar och skriftliga rapportering skulle upplevas som mindre omständliga och otydliga, förefaller likaledes långt ifrån självklart. Eftersom utredningen inte går till botten med orsakerna till oförmågan eller oviljan hos Musts analytiker – möjligtvis betingad av kognitiva låsningar eller institutionella egenheter – att ta till sig den (påstådda) informationen ”som pekade i olika riktningar” under perioden närmast före kriget, finns det heller inte något resonemang kring varför liknande låsningar och egenheter inte lika gärna skulle kunna uppkomma hos en ny civil underrättelsemyndighet.

Här skall också anmärkas att den kausalkedja som utredningen, om än implicit, urskiljer i fråga om uppdraget till Must att framarbete ”den sammanlagda underrättelsebedömningen”, å ena sidan, och de skadeverkningar som den ”fallerade” Ukrainabedömningen kom att få, å den andra, är diskutabel. Ansvar för en stats samlade bedömning av hot och risker i den internationella politiken ligger alltid ytterst på politisk nivå – hos statsministern – men också hos cheferna för närmast berörda departement, främst försvars-, justitie- och utrikesdepartementet. Den bild som här frammanas av utredningen – att landets politiska ledning, i fråga om ett möjligt förestående ryskt väpnat angrepp mot ett land i Sveriges omedelbara närområde, skulle ha varit mer eller mindre oförmögen att se bortom en viss myndighets underrättelsebedömning – framstår som illa underbyggd. Här skall också noteras att utredningen lämnar frågan om underrättelsemisslyckandets natur och dess – möjliga – skadeverkningar för Sveriges del, okommenterad.

Utredningens förslag och risken för politisering av underrättelsetjänsterna

Kap. 6, ”Styrning, samordning och samverkan i ett systemperspektiv (6.2.3, Samspelet mellan Regeringskansliet och underrättelsemyndigheterna); Kap. 3 ”Omvärldsutveckling med fokus på underrättelse- och säkerhetstjänst (3.5.6 Framtidens underrättelsetjänst); Kap. 8, ”En reformerad underrättelseverksamhet” (8.2.5, ”Samlade överväganden till följd av utredningens förslag”)

En av de brister som anförs av utredningen gäller, som ovan nämnts, Musts ”omständliga och otydliga” föredragningar och skriftliga rapportering och på annat håll i betänkandet noterar utredningen att det pågår ”ett utvecklingsarbete [...] i [Regeringskansliet] för att öka kundnyttan och säkerställa att underrättelser i högre utsträckning erbjuder relevant stöd i centrala policyprocesser” (Ibid., 146). Utredningen anför att ”säkerhetsläget [har] inneburit ett ökat förväntanstryck på myndigheterna att leverera mer sammanvägda bedömningar, i högre tempo och till fler mottagare”, och att ”kraven ökar på både snabb och tillförlitlig information; inklusive kommentarer till medieuppgifter eller avsiktlig desinformation” (Ibid., 146). Utredningen noterar vidare att ”former för hur dessa utmaningar bäst hanteras behöver utvecklas gemensamt i dialog mellan [Regeringskansliet] och berörda myndigheter” och att ”det är viktigt med en gemensam

förståelse för både vilka underrättelsebehov som ska mötas och hur underrättelserna ska användas”. I anslutning härtill noterar utredningen vidare att ”dialogen med underrättelsemyndigheterna behöver organiseras på ett sätt som motverkar risken för att underrättelsebedömningar, på bekostnad av sakriktighet, anpassas till vad man tror mottagarna vill höra eller har nytta av”, och att ”även information som mottagare kan uppleva gå emot önskvärd policy behöver framföras” (Ibid., 146).

Detta resonemang, som alltså behandlar vad som inom underrättelseforskningen benämns ’politisering av underrättelseverksamhet’ (Coletta, 2018, Kent, 195–201), är av två skäl av stort intresse i detta sammanhang. För det första väcks frågan – och vad annat kan vi förvänta oss givet den närmast totala avsaknaden av analys kring Musts påstådda oförmåga att ta till sig ”information som pekade i olika riktningar” – om inte just denna oförmåga i själva verket kan ha varit politiskt betingad. Eftersom utredningen inte behandlar frågan om möjliga signaler från politiskt håll till Must, till exempel, i samband med föredragningar inför riksdagen, regeringen eller företrädare för Regeringskansliet, är det svårt att utesluta att en sådan signalering kan ha skett och att den kan ha inverkat på uppfattningen inom Must kring vad som var politiskt gångbart att framföra. Det andra skälet till att resonemanget om politisering är av intresse i detta sammanhang är att samtliga av utredningens förslag, med undantag för förslaget om en förstärkt parlamentarisk insyn, kan hävdas leda till en påtagligt förhöjd risk för just politisering.

Den nationella säkerhetsstrategin handlar om en strategi för ett helt politikområde som omfattar en mängd myndigheter – ett politikområde som därtill med jämna mellanrum blir föremål för översyn och reflektion i riksdagen. Upprättandet av ”en offentlig nationell underrättelsestrategi som i breda drag anger inriktningen av [underrättelsetjänsternas] verksamhet” berör däremot endast ett tämligen begränsat antal myndigheters arbete – utredningen betecknar Försvarsmakten med dess underavdelning Must, Försvarets materielverk, FRA, FOI och Säkerhetspolisen som myndigheter med underrättelseuppdrag (SOU 2025:78, 59). Det finns heller ingen övergripande politik för underrättelseområdet som kan bli föremål för riksdagens översyn – prioriteringar på underrättelseområdet får närmast betraktas som underordnade mer övergripande strategier inom Sveriges försvars-, säkerhets-, och utrikespolitik. En strategi som anger färdriktningen inom ett så specifikt och avgränsat verksamhetsområde som underrättelsetjänst, och med bäring på ett så begränsat antal myndigheters verksamhet, får betraktas som främmande i svensk förvaltningstradition.

Utredningens visioner om den framtida underrättelseproduktionen – här får antas att utredningen alltså talar om inhämtnings-, bearbetning-, och analysarbetet inom den tänkta utrikestjänsten – där ”uppdragsgivare och underrättelsekonsumenter [...] är aktiva deltagare istället för passiva mottagare”, ”där ansvar och kunskap bärs gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten”, och där ”analytikerns roll förändras [till att verka] som dialogpartner till underrättelsemottagarna” kan också ses som problematisk ur politiseringsperspektivet (Ibid., 105). Om analytikern skall verka i en miljö där personal från Regeringskansliet, somliga på poster med en tydlig politisk koppling, finns närvarande och deltar i en dialog med analytikern synes det långt ifrån säkert att analytikerns möjligheter till en

självständig, på sakkunskap grundad bedömning, kan garanteras. Utredningen genomför, som nämnts inte någon analys av orsakerna till den påstådda låsningen inom Must till en viss bild av möjligt framtida ryskt agerande, men om vi tänker oss att så kallat grupptänkande kan vara en förklaringsfaktor, dvs. där normer inom en grupp blir bestämmande för vad som får sägas inom densamma, torde inte heller idén om att ”ansvar och kunskap” [skall bäras] gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten” vara särskilt lämplig (Janis, 1972). Men vi kan förstås tänka oss att utredningen här ger en antydning om vad som framkommit under analysarbetet, alltså att det påstådda underrättelsemisslyckandet skulle kunna förklaras med hänvisning till att enskilda analytiker inom Must har haft alltför stort inflytande under analysprocessen. Det kan dock diskuteras om en sådan dysfunktion bäst avhjälpas genom att den sakkunnige berövas sin analytiska integritet på det sätt som utredningen föreslår.

Utredningens förslag ”att potentialen hos Osint bör tillvaratas bättre”; att ”den svenska underrättelseverksamheten aktivt [bör] söka och ingå partnerskap med kommersiella aktörer med spetskompetens inom Osint (Ibid., 152); liksom kritiken mot Must i fråga om dess benägenhet att ”värdera information som inhämtas genom särskilda metoder högre [...] än öppen information” väcker frågan om inte en civil utrikestjänst medför en institutionell dubbling ifråga om den insamling av öppen information som redan sker i stor skala via den svenska utrikesförvaltningen. Utredningen nämner visserligen att utrikesförvaltningen och ambassader ”bidrar med diplomatisk verksamhet och omfattande rapportering om omvärldsutveckling”; att försvarsattachéerna likaledes samlar in information om andra länders militär- och försvarspolitiska utveckling”; att detta arbete ”sker med öppna metoder och inom ramen för de internationella avtal och konventioner som reglerar deras uppdrag”, men väljer likväl att ”inte närmare belysa dessa verksamheter” (Ibid., 63). Om öppen information redan insamlas genom utrikes- och försvarsförvaltningarnas försorg, väcks frågan om inte Musts relativt höga värdering av information som insamlas med särskilda metoder i själva verket är ganska sund. Det rör sig ju onekligen om en central gren av det svenska underrättelseväsendet, och tendensen att tillmäta ett högt värde åt underrättelseinformation som insamlats med särskilda metoder, är knappast unik för Must. Det finns heller inte skäl att tro att en ny civil utrikesorienterad underrättelsetjänst skulle inta någon annan hållning.

Här väcks – åter – frågan om inte ansvaret det påstådda underrättelsemisslyckandet i fråga om de ryska anfallsplanerna också rätteligen borde läggas på politisk nivå. Det hela är ytterst en fråga om analysnivå. Att tala om ett underrättelsemisslyckande på myndighetsnivå utan att på djupet även analysera den politiska nivån, blir ganska poänglöst. Ett underrättelsemisslyckande kan handla om en oförmåga att förutse och förhindra till exempel ett väpnat angrepp mot det egna landet, men det kan också – vilket väl åtminstone delvis är fallet här – handla om motgångar och misstag inom diplomatins område. Här skall också anmärkas att utredningens observation om den tilltagande betydelsen av öppen information i underrättelsesammanhang inte är så ny och revolutionerande som man vill låta påskina. Sherman Kent, forskare och chef vid den amerikanska underrättelsetjänsten Central Intelligence Agency (CIA) noterade redan 1949, i sin bok *Strategic Intelligence for American World*

Policy, att ”nittio procent eller mer” av vad en underrättelsetjänst bör veta om sitt studieobjekt kan inhämtas via öppna källor, och att den resterande andelen utgörs av information som inte kan insamlas annat än genom särskilda metoder (”clandestine operations”), (Kent, 215).

Upprättandet av en ny underrättelsemyndighet – en civil utrikestjänst – behöver inte per automatik medföra en ökad risk för politisering av underrättelsearbetet. Utredningens formulering att utrikestjänsten skall bli ”en nationell resurs direkt under regeringen”, visserligen organiserad ”som en separat myndighet”, men under ledning av vad man kallar ”en nationell underrättelsechef”, synes dock gå emot den svenska förvaltningstraditionen där myndigheterna, åtminstone huvudsakligen, styrs genom budgetanslag och regleringsbrev (SOU, 2025:78, 26). Utredningens paralleller mellan tjänsten som nationell säkerhetsrådgivare – en tjänst vars första innehavare hade en tämligen tydlig politisk tillhörighet – och tjänsten som nationell underrättelsechef, låter även antyda att politisk tillhörighet kan komma att bli en viktig dimension när posten tillsätts. Här skall också framhållas att den nationella underrättelsechefens kanske mest centrala uppgift – att ”[ta] fram en samlad nationell underrättelsebedömning i viktigare frågor med bäring på säkerhetspolitiska ställningstaganden” (Ibid., 174), därtill synes öka risken för en politiskt betingad konformism, liksom – möjligtvis – ta död på den ”pluralism i underrättelsebedömningarna” som utredningen menar har varit en ”modell som tjänat Sverige väl” (Ibid., 175–176).

Övriga förslag: underrättelseforskning och parlamentarisk insyn

Kap. 10 Förslag som syftar till ett stärkt svenskt underrättelsesamhälle (avsnitt 10.5.1, Akademiska studier om underrättelse- och säkerhetstjänst i Sverige); Kap. 13, ”Insyn och kontroll av underrättelse- och säkerhetstjänsterna”

Utredningens förslag kring inrättandet av ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor får betraktas som välkommet. Dess råd att ”en mer samlad forskningsansats bör bygga vidare på de strukturer som finns, främst vid Försvarshögskolan” (FHS) – även andra ”universitet och högskolor i Sverige och internationellt” omnämns här men utredningen tycks förorda att FHS skall ha något av en särställning – och att ”fokus bör ligga på myndigheternas behov, snarare än mer öppna akademiska frågeställningar”, framstår dock som åtminstone diskutabla. Om forskningen skall betingas av myndigheternas behov, och, vilket kan befaras, att den politiska styrningen av den myndighet som skall ansvara för en samlad nationell underrättelsebedömning, alltså utrikestjänsten, blir påtaglig, torde risken för politiskt dikterad forskning vara likaledes påtaglig. En sådan konsumentanpassad forskning, med politiska förtecken, kommer inte att gagna det svenska underrättelseväsendet.

Utredningens förslag att ”former för stärkt insyn från sittande riksdagsledamöter [...] bör övervägas” får likaledes betraktas som välkommet. Här hade dock funnits utrymme för en mer ingående beskrivning och analys av den översyn som redan bedrivs inom ramarna för

riksdagens lagstiftnings-, budget- och utvärderingsverksamhet, och som, åtminstone till del innefattar Sveriges underrättelseväsende. En sådan analys hade kunnat leda till mer konkreta och väl underbyggda förslag kring vilken typ av parlamentarisk kontroll som utredningen har tänkt sig, till exempel när det gäller den nya utrikestjänsten. Talar vi om ett insynsråd enligt samma modell som tillämpas i fråga om Säkerhetspolisen? Eller kanske en skrivelse från regeringen som tillställs riksdagen på årlig basis? Utredningens observation att det svenska systemet ”i jämförelse med andra länder innehåller [...] relativt svaga inslag av parlamentarisk förankring” är korrekt och hade varit värt att behandla i något större utsträckning (Ibid., 226).

Referenser

Coletta, Giovanni, “Politicising Intelligence: What Went Wrong with the UK and US Assessments on Iraqi WMD in 2002”, *Journal of Intelligence History*, vol. 17, issue 1, 2018, 65-78

Holmström, Mikael, “Källor: så missbedömde Sverige det ryska krigshotet”, *Dagens Nyheter*, 15 juni 2022

Janis, Irving, *Victims of Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Boston: Houghton Mifflin, 1972

Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1949

Riksdagens protokoll, 2021/22:67, 16 februari 2022