



FOI MEMO

Projekt	Sidnr
Strategisk förvarning för väpnat angrepp – metodreflektioner 1 (13)	
Projektnummer	Kund
A18106	Försvarsdepartementet
FoT-område	

Handläggare
Robert Frisk (f.d. Erdeniz)

Datum
2019-02-20

Memo nummer
FOI Memo 6636

Strategisk förvarning för väpnat angrepp – metodreflektioner

Sammanfattning:

Promemorian belyser metodreflektioner kring en möjlig utveckling av Strategisk förvarning avseende väpnat angrepp (SFVA). Innebörden av begreppet förvarning diskuteras utifrån ett antal variabler såsom tid, hot (risk), arbetsuppgifter, organisatorisk nivåindelning, krigföringsprinciper samt beslutsfattande. Resultatet utgörs av en frågebank som skulle kunna användas för framtida metodutveckling bland de aktörer som bedriver SFVA samt de som skapar och upprätthåller försvarsunderrättelseförmåga.

Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.

1 Inledning

Den svenska nationella säkerhetsstrategin (hädanefter strategin) från 2017 beskriver sju nationella intressen för samhällets sammanhängande säkerhetsarbete.¹ Dessa intressen kan utsättas för olika hot varav av det militära hotet om väpnat angrepp utgör ett fundamentalt hot.² Dock behöver inte hotet om ett väpnat angrepp betraktas som det största eller mest prioriterade hotet.³ Däremot är de möjliga konsekvenserna av ett väpnat angrepp för upprätthållandet av nationens intressen, och i värsta fall för nationens överlevnad, att betrakta som allvarligast.⁴

Ett proaktivt synsätt utgår från att försöka minimera möjligheterna för att ett väpnat angrepp inträffar över huvud taget, vilket ställer krav på såväl förebyggande som förberedande aktiviteter. En förebyggande aktivitet kan exempelvis vara att öppet kommunicera och säkerställa internationella försvarssamarbeten och en förberedande aktivitet kan exemplifieras av att skapa och upprätthålla svensk försvarsförmåga. Både förebyggande och förberedande aktiviteter kräver relevanta beslutsunderlag för att möjliggöra de politiska (strategiska) beslut som kan säkerställa nationens välmående. För att skapa ett sådant beslutsunderlag genomförs bl. a. en verksamhet som benämns *försvarsunderrättelseförmåga*.

En god försvarsunderrättelseförmåga är en förutsättning såväl för den svenska försvarsförmågan som för möjligheterna för Sverige att föra en självständig och aktiv säkerhets-, utrikes-, och försvarspolitik. Detsamma gäller för kartläggning av yttre hot mot landet, exempelvis terrorism och cyberrelaterade hot. Försvarsunderrättelseförmågan ska möjliggöra tillräckligt hög beredskap för att kunna ge nödvändig förvarning.⁵

Citatet ovan påvisar omfånget och vikten av de uppgifter, för att säkerställa de svenska nationella intressena, som faller inom ramen för försvarsunderrättelsetjänsternas ansvarsområde. En välvillig tolkning av den sista meningen i citatet innebär att försvarsunderrättelser utgör beslutsunderlag, för nödvändig förvarning, vilket möjliggör tillräckligt hög beredskap i Sverige. Men vad ska förvarningen varna om? Ett intuitivt svar är huruvida ett väpnat angrepp kan ske, och i så fall hur och när. Om så är fallet, vilka utmaningar bör beaktas avseende förvarning?

Att förvarna om en händelse som inträffat får anses irrelevant i detta sammanhang. Därmed är framåtblickande analyser och bedömningar direkt nödvändiga, vilket innebär att några av de utmaningar som berör förvarning är direkt kopplade till generella utmaningar med att genomföra prediktioner. En annan utmaning består i begreppslig förståelse, vad är exempelvis skillnaden mellan *förvarning* och en *varning*? Hur långt innan ett väpnat angrepp behöver en förvarning anges för att den ska klassificeras som en förvarning och inte en varning eller en upptäckt? Svaret bör bero på vilket beslut som förvarningen avser att stödja, vilket antyder att användbarheten av en eventuell förvarning är kopplat till beslutsfattande. Vad är exempelvis ett rimligt tidsperspektiv avseende beslut om åtgärder för att motverka ett ryskt anfall på Baltikum?

¹ De sju nationella intressena är att säkerställa: invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa; försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner; upprätthållandet av demokrati, rättsstat samt mänskliga fri- och rättigheter; försvaret av Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande; stabilitet och säkerhet i vårt närområde; samarbete och integration inom EU samt regelbaserad multilateral världsordning. För en mer detaljerad beskrivning, se Regeringskansliet (2017), ss. 14-16.

² De åtta utpekade hoten i strategin är: militärt hot; informations- och cybersäkerhet, digitala risker; terrorism och våldsbejakande extremism; organiserad brottslighet; hot mot energiförsörjning; hot mot transporter och infrastruktur; hälsohot samt klimatförändringar och dess effekter. För en mer detaljerad beskrivning, se Regeringskansliet (2017), ss. 17-25.

³ I strategin anges att "[d]en största långsiktiga utmaningen för mänskligheten är klimatförändringen. Den har direkta och snabbt växande säkerhetspolitiska följder" (Regeringskansliet 2017, s. 16). Detta kanske stämmer, men meningen belyser svårigheterna med att redogöra för orsak-verkan samband avseende hotbedömningar. Det torde väl ändå vara mänskligt handlande, eller underlåtenhet att handla, som betraktas som orsaken till klimatförändringar, vilket kan sägas vara identiskt med resonemangen om krig.

⁴ Strategin konstaterar att "[v]årt lands politiska oberoende och självständighet [måste] säkras samt att vår territoriella integritet [måste] upprätthållas" (Regeringskansliet 2017, s. 6).

⁵ Regeringskansliet (2017), s. 17.

Warning is not solely an intelligence function. Effective warning requires active engagement by all the decision makers involved. Improved warning will do little if the will and resources necessary for an appropriate response are not present. It [the warning] cannot make up for a perceived lack of will or an inability to respond because of resource constraints. The time between a Russian decision and the beginning of an operation could be short, as analysis of earlier events suggests, it could be as little as two weeks or even less.⁶

Citatet ovan antyder att förvarning utgör en svår utmaning för det internationella underrättelsesamfundet samt att sättet att bedriva och beskriva förvarning kanske behöver utvecklas i framtiden.⁷ Resonemanget om metodutveckling baseras på behovet av att förtydliga två saker: förståelsen för begrepp och metodik avseende förvarning behöver förtydligas samt att förvarning är ett myndighetsövergripande ansvar och inte enbart en uppgift för myndigheter inom den s.k. inre kärnan av säkerhetssektorn.⁸

1.1 Förutsättningar och innehåll

Promemorian (memot) problematiserar och diskuterar möjlig metodutveckling för det praktiska genomförandet av *Strategisk förvarning för väpnat angrepp* (SFVA).⁹ Målet är att memot med utgångspunkt i samtida forskning ska identifiera en frågebank som kan vägleda en eventuell framtida metodutveckling avseende SFVA. Frågebanken är tänkt att underlätta fördjupade diskussioner kring en myndighetsövergripande arbetsprocess för SFVA, men även att kunna stödja svensk totalförvars- och beredskapsplanering. Memots primära målgrupp är uppdragsgivaren inom Regeringskansliet. En sekundär målgrupp utgörs av berörda myndigheter som exempelvis försvarsmyndigheter och bevakningsansvariga myndigheter.

Möjligheterna att beskriva och diskutera SFVA, och därmed indirekt försvarsunderrättelseförmåga, är av naturliga skäl begränsade i ett öppet dokument. Eftersom allt underlag som används för memot är öppet, ingen information rörande praktiskt arbete presenteras samt att minimal värdering och ingen utvärdering av svensk SFVA genomförs, har det bedömts att memot kan vara öppet. Vidare är strävan att memot kan underlätta informationsspridning till berörda aktörer, även de aktörer som inte ingår i den inre kärnan av säkerhetssektorn. Ett kortfattat memo, som ej lyder under sekretess, möjliggör förståelse hos en bredare krets aktörer avseende två frågor. 1) Varför och hur har frågebanken skapats? 2) Varför kan frågebanken vara relevant att använda som ett verktyg i en framtida metodutveckling avseende SFVA?

Inledningsvis presenteras några ingångsvärden från tidigare FOI-studier (avsnitt 2) och hur resultatet från dessa FOI-studier relaterar till arbetet med SFVA. Därefter diskuteras tre olika perspektiv på förvarning (avsnitt 3), i syfte att beskriva värdet av att reflektera kring metodutveckling avseende SFVA. Avslutningsvis presenteras frågebanken (avsnitt 4) och ett par förslag på fortsatt arbete (avsnitt 5). Notera, memot beskriver en frågebank men delger inga svar på frågorna. Att besvara frågorna behöver ske separat, efter ett fortsatt utvecklingsarbete, och resultatet av ett sådant arbete kommer till största del att vara sekretessbelagt.

⁶ Cozad (2018), ss. x-xi.

⁷ Klassiska och väldokumenterade exempel är Pearl Harbour (Wohlstetter 1962), Yom Kippur (Finkel 2011), de sovjetiska invasionerna av Tjeckoslovakien (1968) och Afghanistan (1979) se Agrell (2017). En utmaning med förvarning är att angriparen många gånger kan, och kommer att, anpassa sitt beteende efter försvararens åtgärder.

⁸ Med den inre kärnan avses sådana myndigheter som brukar benämnas tillhöra "Försvarsfamiljen", exempelvis Försvarsmakten (FM), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) men även Regeringskansliet.

⁹ Namn och begrepp med särskild betydelse för innehållet i detta memo skrivs första gången med kursivt.

2 Ingångsvärden från tidigare FOI-arbeten

En tidigare litteraturöversikt, benämnd *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt*, belyser olika perspektiv och begrepp som berör SFVA. Litteraturöversikten betonar bl.a. att förvarning bör omfatta ett bredare analysfokus än uppföljning av indikatorlistor rörande motståndarens stridskrafter, doktrinutveckling och stålproduktion. Resonemanget bygger på analys och diskussion av en uppsättning begrepp såsom *gråzonsproblematik*, *hybridkrigföring*, *typfall*, *anomalier* och *tröskel*.¹⁰ Några av slutsatserna som presenteras i litteraturöversikten är att:

- Ompröva idén om att förvarning utgår ifrån gradvis eskalering som kan bemötas med gradvisa beredskapshöjningar;
- Öka integrationen mellan underrättelse- och säkerhetstjänsten;
- Betrakta förvarning som en gemensam uppgift inom totalförsvaret genom att involvera fler aktörer än de som ingår i säkerhetssektorns inre kärna;
- Fortsätta med metodutveckling avseende förvarning.

De begrepp som litteraturöversikten berör kan anses populära inom försvarssektorn. Sådana begrepp förlorar ibland sin innebörd eftersom de används intensivt i många olika sammanhang, med bitvis oklara eller skiftande definitioner, till dess att deras popularitet avtar och enbart begreppsförvirring återstår. Därför kan begreppsanalyser, även om de är översiktliga, ha stort värde. Exempelvis kan begreppet 'tröskel' beskrivas utifrån fem olika perspektiv, varav ett är att utgöra en form av larmklocka som ljuder om de förebyggande aktiviteterna har misslyckats. Därför kan innebörden av förvarning och tröskel vara sammanvävda eftersom larmperspektivet för begreppet tröskel signalerar kommande utförande av en aggressionshandling och därmed kan begreppsförvirring uppstå.¹¹

SFVA ställer krav på ett framåtblickande perspektiv. De underrättelser som föranleder en eventuell förvarning om väpnat angrepp bör anses vara av nytta för de(n) beslutsfattare som ska besluta om specifika åtgärder. Ett sätt att beskriva nyttan av underrättelser är att utvärdera dem enligt kategorierna *Unikit*, *Relevans*, och/eller *Hantverksmässighet*. Den första kategorin berör värdering av den information som bearbetas, den andra berör mottagarens (beslutsfattarens) behov och den tredje berör arbetsprocessen som används för framställandet av underrättelsen. De tre kategorierna kan användas för att beskriva kvalitén på olika typer av underrättelserapportering och utgörs av en uppsättning underpunkter enligt tabell 1 nedan.¹²

Tabell 1: En tentativ sammanfattning av möjliga kvalitetskategorier i underrättelserapportering.¹³

Kategori	Beskrivning
Unikit	Hemlig vs. öppen verksamhet och information
	Svårtillgänglig vs. lättillgänglig information
	Beroende vs. oberoende informationskanal
Relevans	Behovsrelevant för konsumenten
	Tidsrelevant för konsumenten
	Verklighetsförankrad kopplat till konsumentens uppgift
Hantverksmässighet	Trovärdig för konsumenten
	Rätt förädlingsnivå för respektive processteg
	Inre logik i argumentation och struktur
	Förmedlande avseende budskap och resonemang

¹⁰ För mer information, se rapporten *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt* (Severin 2018, ss. 18-19, 34, 36-37, 43.)

¹¹ De fem perspektiven är: Viljemarkering, Avskräckning, Larmklocka, Hinder samt Snubbelråd. Se vidare Dalsjö (2017).

¹² För mer information, se Lindvall & Wiklund (2011) och Lindvall & Wiklund (2016) samt Annemalm & Bergling (2001).

¹³ För en mer detaljerad beskrivning av tabellen och dess innehåll, se Lindvall & Wiklund (2011), s. 24.

Sammanfattningsvis, tidigare FOI-studier för Försvarsdepartementet har diskuterat en uppsättning av relevanta perspektiv avseende begrepp, arbetsprocesser och praktiska erfarenheter.¹⁴ Dock behövs ett förtydligande av skälen för, och den potentiella användbarheten av resultaten från en fortsatt metodutveckling avseende ett myndighetsövergripande arbete med SFVA. De tidigare FOI-studierna har på olika sätt belyst en uppsättning utmaningar, därför är nästa steg att belysa och diskutera vad som krävs för att fortsätta att utveckla arbetet avseende SFVA. Detta memo är tänkt att utgöra en brygga mellan de tidigare identifierade utmaningarna och utgångspunkten för ett myndighetsövergripande utvecklingsarbete. Dock behöver ett sådant utvecklingsarbete initialt inte ske samordnat mellan alla relevanta myndigheter, därav nytta med en gemensam frågebank.

3 Förvarning: reflektion kring begrepp och metodik

Förvarningens syfte, mål och innebörd behöver diskuteras och förtydligas innan metodutveckling kan, eller bör, genomföras. Detta eftersom metodutveckling sällan är framgångsrik om förutsättningarna är vaga, eller om förståelsen för det som ska utvecklas är bristfällig. Därför kommer detta avsnitt att diskutera följande tre frågor:

- Vad avses med strategisk förvarning?
- Vilken typ av beslutssituation beskriver arbetet med strategisk förvarning?
- Hur skulle arbetet med strategisk förvarning kunna utvecklas?

Kommande diskussion av de tre frågorna utgör en möjlig utgångspunkt för ett förtydligande av innehållet i aktiviteten förvarning. Texten ska inte läsas som att den föreslår eller förespråkar specifika definitioner eller en viss specifik förståelse av förvarning. Beslut rörande definitioner och vilken beskrivning av förvarning som är lämpligast bör med fördel fastställas av de myndigheter som ansvarar för det praktiska genomförandet och lämpligen i samråd med Regeringskansliet.

3.1 Vad avses med strategisk förvarning?

Vid en första anblick kan innehåll och syfte med förvarning anses trivialt men beskrivningen av förvarning är inte nödvändigtvis helt intuitiv. Vilka variabler beskriver förvarning? Förvarning är framåtblickande, så tidsperspektivet är en central variabel. Förvarning fokuserar ofta på att varna om händelser som betraktas som negativa, därför är hot (risk) en annan relevant variabel. Ibland beskrivs förvarning som ett långsiktigt riskhanteringsverktyg, ur ett samhällsperspektiv. Sammankopplingen med riskhantering beror bl.a. på likheterna med att identifiera händelser, exempelvis ett väpnat angrepp, som beskrivs med sannolikheter, konsekvenser och vilka åtgärder som kan vidtas för att händelsen inte ska inträffa. Men att enbart fokusera på variablerna tid och risk för att beskriva SFVA är inte oproblematiskt.

I den tidigare nämnda litteraturstudien diskuteras till exempel skillnaden mellan *Tidig förvarning* och *Tidig upptäckt*. Det förstnämnda anges stödja beslutsfattarens möjlighet att förhindra ett kommande angrepp och det sistnämnda anges stödja beslutsfattarens möjlighet att begränsa konsekvenserna av ett inträffat angrepp. Skillnaden illustreras i litteraturstudien med en jämförelse mellan en terror- och cyberanalytikers uppgifter. Den förste fokuserar oftast på tidig förvarning och den andre på tidig upptäckt. Detta är en relevant observation, men jämförelsen berör snarare skillnaden mellan *uppgifterna* förvarning och upptäckt än skillnaden i betydelsen av *tidsperspektivet*.¹⁵ ”Att upptäcka” kräver att händelsen inträffat såvida inte själva upptäckten berör det som förekommer och antyder att själva

¹⁴ Detta memo exemplifierar ett litet urval av mängden FOI-rapporter inom området och är inte representativt för hela mängden.

¹⁵ Jämförelsen och resonemanget anges i Severin (2018), ss. 29-32. Resonemanget kommer ursprungligen från en workshop rörande tidig förvarning, med deltagande av både svenska och internationella experter, se vidare Treverton (2011).

händelsen ska inträffa.¹⁶ Men det senare fallet innebär att ”upptäcka” och ”förvarning” blir samma uppgift. Därmed kan begreppsförvirring uppstå om det inte är konceptuell skillnad på uppgifterna förvarna och upptäcka samt att prefixet ”tidig” förlorar sin innebörd då förvarning bör ske innan händelsen.

Ytterligare en problematik uppstår vid jämförelsen av uppgifterna eftersom den första stödjer förebyggande och förberedande aktiviteter medan den andra stödjer hantering inom försvarsunderrättelseförmågan och riskhanteringen. Därmed förskjuts betydelsen av förvarning från att vara framåtblickande till att även stödja praktisk hantering av en inträffad händelse. Förskjutningen är inte nödvändigtvis felaktig, men den gör begreppet än mer vagt.¹⁷ Problematiken består i att den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens uppgift är bredare än förvarning och därmed kan de praktiska gränserna mellan vem som gör vad vid framställandet av försvarsunderrättelser bli otydlig(are). Förvarning antyds ofta vara en underrättelseuppgift, men det är tvetydigt eftersom det går att argumentera för att det minst lika mycket är en huvuduppgift för säkerhetstjänsten.¹⁸

Den militära säkerhetstjänstens uppgift är att upptäcka, identifiera och möta säkerhetshot [främmande underrättelseverksamhet, kriminalitet, sabotage, subversion samt terrorism] som riktas mot Försvarsmakten och dess säkerhetsintressen såväl inom som utom landet.¹⁹

Säkerhetsunderrättelsetjänsten har till uppgift att klarlägga den säkerhetshotande verksamhets omfattning, inriktning samt medel och metoder.²⁰

Operativ säkerhetstjänst tar fram och föreslår åtgärder syftande till skydd av operationens identifierade skyddsvärden, det vill säga säkerhetsskyddsåtgärder ... det skyddsvärda kan exempelvis utgöras av nyckelpersoner, funktioner eller materiel.²¹

En proaktiv säkerhetsunderrättelsetjänst (SäkUnd) bör försöka att förekomma angriparen vilket kräver en analys av hur, när och var angriparen använder sin underrättelseinhämtning. Detta oavsett om den främmande underrättelseinhämtningen sker i syfte att underlätta för ett väpnat angrepp eller inte. Därmed bör även en av huvuduppgifterna för SäkUnd vara att stödja förvarning. Utan förvarningsperspektivet riskerar SäkUnd att bli enbart reaktiv och inte kunna förekomma olika typer av säkerhetshot eller tecken på ett förestående väpnat angrepp. Kortfattat, förståelsen för förvarning påverkas bl.a. av variablerna tid, risk samt skärningen mellan arbetsuppgifterna för underrättelse- och säkerhetstjänsten. Dock finns fler variabler som bör betraktas.

En annan variabel utgörs av den organisatoriska nivåindelning som kan beskrivas med prefixen *strategisk*, *operativ* eller *taktisk* förvarning. Att som förklaringsmodell koppla samman förvarning med organisatoriska nivåer är dock också problematiskt. Det kan illustreras med uttrycket ”den strategiske korpralen”, vilket belyser svårigheten med att särskilja de olika nivåerna på det moderna slagfältet.²² Det är inte intuitivt vilka beslut, och därmed inte heller vilken förvarning, som kan anses vara strategiska i sammanhanget avseende SFVA. I en militär kontext är de organisatoriska nivåerna ofta styrande, men det vore olämpligt att enbart beskriva förvarning med hjälp av dessa.²³ För att exemplifiera, den militärstrategiska nivån behöver bedriva mer än bara strategisk förvarning, och *operationskonst* behöver

¹⁶ Ett s.k. klassiskt exempel skulle kunna vara upptäckten av händelsen att en angripare ilastar förband på landstigningsfartyg och att det råder en intensifierad aktivitet med militära plattformar i lufttrummet, vilket skulle kunna anses utgöra en form av strategisk förvarning.

¹⁷ Resonemanget relaterar till frestelsen att tänja på betydelsen av populära begrepp så att de blir oanvändbara (Dalsjö 2017, s. 24).

¹⁸ Detta blir än mer uppenbart vid diskussioner om icke-linjär och hybridkrigföring, men det diskuteras inte vidare i detta memo.

¹⁹ Försvarsmakten (2013), s. 13.

²⁰ Försvarsmakten (2016), s. 9.

²¹ Försvarsmakten (2014), s. 18.

²² Ett sätt att förklara betydelsen av den strategiske korpralen är följande: ”A strategic corporal is a soldier that possesses technical mastery in the skill of arms while being aware that his judgment, decision-making and action can all have strategic and political consequences that can affect the outcome of a given mission and the reputation of his country” (Liddy 2017, s. 140).

²³ Om förvarning ska leda till ett beslut som motverkar hotet av ett väpnat angrepp, så är tiden är alltid en variabel. Därför är det svårt att förutsättningslöst koppla tidsdimensionen till den militärstrategiska nivån. Redan på 1980-talet diskuterades att förvarningstiden för ett sovjetiskt angrepp på stater kring Östersjön kunde vara i storleksordningen två dygn (Agrell 2017, s. 242).

behärskas och bedrivs på fler nivåer än den operativa nivån.²⁴ En annan svårighet med att använda prefixen utifrån synen på organisatoriska nivåer är den ständiga kontextuella förändringen som arbetet med SFVA behöver genomföras i. Vad som föranleder en förvarning är inte statiskt utan kan förändras med tiden beroende på vad som anses vara den rådande ”normalbilden”, exempelvis genomförandet av stora militära övningar och en mer eller mindre aggressiv utrikes- och säkerhetspolitik.

Ytterligare en variabel utgörs av själva syftet med förvarningen. Det går att argumentera för att förvarning syftar till att möjliggöra egen handlingsfrihet snarare än att enbart leverera högkvalitativa och förutseende underrättelseunderlag avseende angriparens möjliga väpnade angrepp. Detta synsätt är kanske mindre intuitivt, men utgår från vetenskapsteoretiska utmaningar med att kunna förutse framtiden och därmed även väpnade angrepp. Exempelvis så har angriparen alltid ett kunskapsöverslag eftersom denne, baserat på kunskapen om försvararen, avgör om, när, hur och var angreppet sker. Därför är det svårt för försvararen att veta om dennes åtgärder är effektiva samtidigt som angriparen har ett större handlingsutrymme, större flexibilitet, och därmed större möjlighet att genomföra ett överraskande angrepp.²⁵ Enligt detta synsätt blir syftet med SFVA att minimera risken för strategisk överraskning samt att underlätta beslutsfattande som maximerar den egna handlingsfriheten givet de egna specifika förutsättningarna.

Att förvarning bör minska risken för överraskning är rimligt, men en viktig fråga blir då vad det är som är överraskande. Ett exempel kan vara att angriparen koordinerar sina styrkor och sitt agerande i tid och rum på ett oförutsägbart sätt. Det bör förutsättas att angriparen kommer försöka att överraska försvararen eftersom det är en viktig komponent inom strategi och operationskonst.²⁶ Militärhistoriska analyser visar att framgångsrika ”strategiska överfall” inträffar trots att beslutsfattare haft information om det förestående angreppet, men inte vidtagit lämpliga åtgärder.²⁷ Detta benämns ofta som ”underrättelsemisslyckanden”, men skulle även kunna betraktas som misslyckanden för beslutsfattandet snarare än för aktörerna inom underrättelseområdet. Krig är en ständig duell mellan två parter vilka kontinuerligt söker varandras svagheter och därför är även *vilseledning*, exempelvis i syfte att uppnå överraskning, något som bör förväntas. Därför går det att argumentera för att ”intelligence failures are not only inevitable, they are natural”.²⁸ Detta belyser återigen vikten av att reflektera över syftet med SFVA eftersom det finns en viktig distinktion mellan att försöka förekomma händelsen eller att fokusera på att skapa resiliens (motståndskraft) avseende ett väpnat angrepp. Därmed inte sagt att det behöver finnas ett binärt motsatsförhållande, men av resursallokeringskäl bör valen som styr användningen av egna resurser spegla syftet avseende SFVA.

²⁴ *Underrättelser* kan betraktas som en av förutsättningarna för att utöva *operationskonst* och ”[u]nderrättelser sker på alla krigföringens nivåer och inte bara på operativ nivå” (Widén & Ångström 2005, s. 113). Detta förtydligas även av ”[g]ood intelligence will act as a force multiplier by facilitating a more focused and economical use of force. On the other hand, when all things are equal, poor intelligence acts as a force divider by wasting and eroding strength” (Shulsky & Schmitt 2002, s. 172).

²⁵ Synsättet att flexibilitet är det viktigaste för att motverka överraskning samt öka sin förmåga till resiliens beskrivs närmare i Finkel (2011). Ur ett svenskt perspektiv går det att argumentera för att synsättet om flexibilitet är viktigt eftersom det ”...kan nyttjas på alla krigförande nivåer och inom alla politikområden och kan rätt nyttjat för ett svenskt vidkommande väsentligt öka vår förmåga till att motstå ett överraskande angrepp.” (Westberg 2016, s. 93). Innebörden är att Sverige skulle kunna öka sin resiliens genom att delvis förbereda sig på att bli överraskade men samtidigt använda *vilseledning* och överraskning som egna verktyg för att göra motstånd.

²⁶ För en grundläggande beskrivning av operationskonst se exempelvis Widén & Ångström (2005), van Creveld (2011).

²⁷ En mängd strategiska överfall beskrivs i exempelvis Herman (1996), Betts & Mahnken (2004) och Betts (2010). Whaley (1973, kap. 3-5) uppger att Stalin fick 84 separata varningar angående den tyska invasionen 1941, men var övertygad om att alla var felaktiga.

²⁸ Betts (1978), s. 88.

Sammanfattningsvis kan sägas att variabler såsom tid, risk, arbetsuppgifter, organisatorisk nivå och olika typer av krigföringsprinciper och dess påverkan på beslutsfattandet utgör en utgångspunkt för att beskriva och kunna diskutera vad som avses med förvarning. Därför är följande tre frågor relevanta att beakta:

- Vilken typ av förvarning utgör en strategisk förvarning (syfte & mål)?
- Vilken eller vilka variabler bör användas för att beskriva en strategisk förvarning?
- På vilket sätt, om något, skulle förvarning behöva förhålla sig till krigföringsprinciper?

3.2 Vilken typ av beslutssituation beskriver arbetet med strategisk förvarning?

Förvarning, oavsett kontext, bör stödja någon form av beslutsfattande. En beslutsfattare kan befinna sig i olika beslutssituationer, vilka kan karaktäriseras av tillgången till relevant kunskap för att kunna fatta beslutet (epistemisk osäkerhet). En befintlig kategorisering utgår ifrån att en beslutsfattare alltid befinner sig i en av fyra olika kategorier: *under säkerhet*, *under risk*, *under osäkerhet* och *under djup osäkerhet*. Skillnaden mellan dessa fyra kategorier utgörs av vilken typ av information som finns tillgänglig. Beslutsfattande *under djup osäkerhet* är en benämning för en av de svåraste beslutssituationerna.²⁹ I kontexten avseende SFVA innebär det att beslutsfattaren inte kan identifiera och fastslå sannolikheten för, samt konsekvenserna av, en specifik händelse, eller ens ange angriparens mål eller intentioner. Följande uttrycker nästan samma sak:

Det går naturligtvis inte att förutse exakt vilka nya hot som mest sannolikt kommer att tränga sig på eller vilka strategiska vägval som Sverige kan behöva göra för att avvärja dessa.³⁰

Att kunskaps- och informationsläget vid militärstrategiska beslut och policybeslut varierar över tiden och lider av osäkerheter är uppenbart. Det är innebörden och konsekvensen av detta uppenbara tillstånd som är viktigt. Vid alla former av beslutsfattande finns en stor mängd olika typer av beslutsteoretiska fällor och kognitiva snedsteg som är svåra att undvika.³¹ Att fatta beslut under djup osäkerhet innebär att "klassiska" beslutsteoretiska metoder såsom multikriterieanalys, bayesianska nätverk och andra kvantitativa beslutsverktyg blir mer eller mindre oanvändbara. Detta beror inte på validiteten av metoderna. Problemet är att de grundläggande förutsättningarna som metoderna utgår från inte är fullständigt uppfyllda.

Forecasts must have clearly defined terms and timelines. They must use numbers. And one more thing is essential: we must have lots of forecasts. The many forecasts required for calibrated calculations make it impractical to judge forecasts about rare events, and even with common events it means we must be patient data collectors – and cautious data interpreters.³²

Ovanstående ska inte tolkas som ett argument för att kvantitativa metoder ska förkastas eller att allt hopp om att bedriva förvarning är borta. Snarare är uppmaningen att metodval bör göras utifrån kontexten. Dock bör utgångspunkten förvarning inte vara i en militärteoretisk ansats eller ens i en militär kontext, trots att fokus är på väpnat angrepp. Istället bör fokus ligga på att reflektera över vilken typ av

²⁹ För en introduktion till kategoriseringen och beslutsteori, se Peterson (2017). För en mer detaljerad beskrivning av metodik som lämpar sig för att hantera djup osäkerhet, nämligen en argumentationsanalytisk utgångspunkt, se Hansson och Hirsch Hadorn (2017).

³⁰ Regeringskansliet (2017), s. 5.

³¹ Olika beslutsteoretiska fällor identifierades bland annat av Tversky och Kahneman (1974) och har diskuterats inom underrättelseverksamheten av Heuer (1999). En allmän beskrivning av utmaningarna med kognitiva snedvridningar inom en militär kontext ges av Klein (2011). Dock finns det för närvarande en hel del kritik mot det som benämns beslutsfällor och det går att argumentera för att det är bättre att fokusera på givna tumregler vid beslutsfattande (Gigenrenzer 2015) eller beslutsteoretiska "puffar" (Nudges), se Sunstein och Thaler (2008).

³² Tetlock & Gardner (2015), ss. 59, 62.

beslutfattande som SFVA är tänkt att stödja. Skiljer sig arbetet avseende SFVA på något sätt, om ja på vilket sätt, mot den ordinarie verksamhet som bedrivs inom försvarsunderrättelsetjänsterna för att skapa och upprätthålla försvarsunderrättelseförmåga?

Musts verksamhet syftar till att ge underlag som stöd till svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt till kartläggning av yttre hot mot landet enligt lagen om försvarsunderrättelsetjänst och regeringens årliga inriktning.³³

Ovanstående citat exemplifierar att den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) stödjer både policynivån och den militärstrategiska nivån med underlag som bl. a. berör totalförsvarsplanering och långsiktig förmågeutveckling.³⁴ En central fråga blir då om detta utgör SFVA. Bör SFVA vara att besvara specifika frågor, att identifiera vilka frågor som bör ställas, en kombination av dessa eller något annat?

Sammanfattningsvis kan sägas att förvarning bör anses vara starkt kopplat till beslutfattande, men det är inte självklart och på förhand givet på vilket sätt och hur exempelvis olika beslutsverktyg är tillämpbara för SFVA. Därför är följande tre frågor relevanta att beakta:

- Vilken typ av beslutfattande ska strategisk förvarning stödja?
- Vilken typ av information krävs för att kunna arbeta med strategisk förvarning?
- Vilken typ av metodik eller beslutsverktyg är lämpliga för att stödja arbetet med strategisk förvarning?

3.3 Hur skulle arbetet med förvarning kunna utvecklas?

Då Försvarsmakten ofta indelas och beskriver sin verksamhet utifrån organisatoriska nivåer, är det relevant att reflektera kring innebörden av detta för metod- och arbetsprocesser i arbetet med SFVA. Det finns även ett organisatoriskt arv av att utforma och bedriva försvarsunderrättelseförmåga indelat i strategisk, operativ och taktisk nivå.³⁵ En viktig fråga är då om det organisatoriska arvet avseende metod och arbetsprocesser kanske leder tanken fel. Antag att förvarning i den militära kontexten syftar till att stödja beslut och bedömningar av framtida militära förmågor och angriparens möjlighet att genomföra en viss handling, exempelvis ett väpnat angrepp. Handlingen kräver då att förmågor behöver utvecklas, produceras och vara funktionsdugliga (helst beprövade). Utifrån detta antagande så blir strategisk förvarning inte knuten till enbart tid, hot (risk), arbetsuppgift, organisationsnivå, krigföringsprincip eller beslutfattare. Snarare kan förvarning betraktas som en funktion som består av de tidigare nämnda variablerna. Resultatet av funktionen skulle utgöras av en subjektiv, men dock systematisk, bedömning av en viktad förmågenivå. En viktad förmågenivå avser ange att variablerna inte behöver vara lika viktiga samt kan ange viktiga omslagspunkter inom exempelvis teknisk utveckling.³⁶ Återigen, detta aktualiserar frågor om vad det förväntade resultatet av förvarning ska vara. Stöd till ett specifikt beslut såsom beredskapshöjning eller strategisk kommunikation? Genomförandet av egen forsknings- eller förmågeutveckling? Ökat fokus på att motverka och följa angriparens intentioner?

³³ Försvarsmakten (2018), s. 12.

³⁴ Detta uttrycks även på följande sätt: "Underrättelsetjänsten behövs för att ge våra beslutfattare unika underlag och bedömningar. Säkerhetstjänsten behövs för att våra skyddsvärden ska skyddas" (Försvarsmakten 2018, s. 4).

³⁵ För ytterligare motivering till att beskriva förvarning med prefixen Strategisk, Operativ och Taktisk, se Clark (2017), ss. 19-27.

³⁶ Behovet av att följa teknisk utveckling skulle kunna exemplifieras med förutsättningarna för ryskt luftvärn och S-400 systemets möjlighet att använda långräckviddiga missiler. Den ryska luftvärnsförmågan skulle kunna påverka den strategiska balansen i Sveriges närområde.

Om det råder otydlighet kring vad resultatet ska användas till, så är det svårt att förstå kontexten och därmed svårt att välja lämpliga metoder och arbetsprocesser. Detta antas ofta vara hanterbart genom att använda arbetsprocessen *underrättelsecykeln*, men den går att kritisera.³⁷ Vilken process som används för att bedriva förvarning påverkar resultatet eftersom valet av exempelvis planeringsramverk påverkar genomförandet och resultatet av operationsplanering.³⁸ I den nuvarande beskrivningen av Försvarmaktens planeringsprocess finns olika typer av arbetsätt såsom *Behovsanpassad-*, *Delad-*, och *Samlad planeringsgrupp*.³⁹ Valet av arbetsprocess beror på tiden till förfogande att planera, vilken typ av problem som ska hanteras samt vilka representanter som kan delta. I kontexten för genomförandet av SFVA kan det vara relevant att reflektera över arbetsprocessen och vilka representanter som ska delta från organisationen för att på bästa möjliga sätt kunna genomföra beredningsarbetet avseende förvarning.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetsättet rörande förvarning behöver relatera till det förväntade resultatet, vilket inte nödvändigtvis är enkelt att beskriva och förstå. Därför är följande tre frågor relevanta att beakta:

- Vad är det förväntade resultatet av arbetet med strategisk förvarning?
- Vem gör vad och varför inom den egna organisationen för att stödja arbetet med strategisk förvarning?
- Vilken typ av arbetsprocess skulle kunna underlätta beslutsfattande baserat på strategisk förvarning?

³⁷ Det finns en omfattande internationell akademisk debatt avseende den praktiska nyttan och den teoretiska koherensen av processen som benämns *underrättelsecykeln*. Denna debatt är relevant för förståelsen för arbetet med Strategisk förvarning, därför denna fotnot. En tidig kritiker är Johnson (1986) som menar att den viktigaste komponenten i processen utgörs av ”personkemin” mellan analytiker och beslutsfattare och därmed är själva processen av mindre relevans. Kritiken har intensifierats med åren och Hulnick (2006) anser att *underrättelsecykeln* är helt felaktig eftersom inhämtning och analys sker parallellt och inte sekventiellt samt att moderna beslutsfattare använder underrättelser för att utveckla policybeslut snarare än för att fatta praktiska beslut. Med andra ord, “taken as a whole, the cycle concept is a flawed model, but nevertheless continues to be taught in the US and around the world” (Hulnick 2006, p. 959). Denna kritik mot *underrättelsecykeln* behöver relateras till den bredare kritiken avseende genomförandet av underrättelsearbete eftersom flera av de problem som berörs i denna metodkritik relaterar till möjligheten att genomföra SFVA. Sedan 2006 har kritiken ökat i omfattning och berör exempelvis; användningen av sannolikheter (Rosenberg 2008; Barnes 2016), vilket beslutstöd som skapas av metoden (Evans 2009; Coulthart 2016), relevansen av ’counterintelligence’ (Varouhakis 2011; Stouder & Gallagher 2015), hanteringen av stora mängder data (big data) och evidensbaserade underrättelser (Lim 2016; Dhami 2018) och slutligen ett område som borde vara av särskild relevans för utveckling och utvärdering av svensk underrättelse- och säkerhetstjänst, nämligen utbildningen av analytiker. Det finns pågående forskningsprojekt som fokuserar på att identifiera hur ledning och utbildning av underrättelseanalytiker bäst sker, där forskningsfronten för närvarande brottas med metodologiska utmaningar avseende exempelvis sannolikhetslära och kognitiva förmågor, se exempelvis Gentry (2016) samt Chang och Tetlock (2016). För mer information kring resonemanget, se Frisk (2018).

³⁸ Exempelvis behövs likartade strukturer, arbetsprocesser och tekniska system för att kunna sammanställa gemensamma lägesbilder inom olika typer av planering såsom försvarsplanering, vilken relaterar till arbetet med SFVA (Blixt & Ekström 2016). Valet av planeringsmetodik kan vara direkt avgörande för resultatet av planeringen och dess validitet, se exempelvis Erdeniz (2017).

³⁹ Försvarmakten (2017), s. 47.

4 Frågebank: Utgångspunkter för metodutveckling

Baserat på innehållet i memot har tre huvudfrågor identifierats, vilka i sin tur består av ett antal delfrågor. Frågebanken kan förhoppningsvis underlätta ett framtida internt utvecklingsarbete hos olika aktörer och därmed stödja en myndighetsövergripande metodutveckling avseende SFVA. Frågorna kan behöva omformuleras något beroende på vilken aktör som använder sig av frågebanken. Fokus bör vara på det "inre livet" hos respektive aktör och inte värderingar av den samlade försvarsunderrättelseförmågan.

1. Vad avses med strategisk förvarning?
 - a. Vilken typ av förvarning utgör en strategisk förvarning (syfte & mål)?
 - b. Vilken eller vilka variabler bör användas för att beskriva en strategisk förvarning?
 - c. På vilket sätt, om något, skulle strategisk förvarning behöva förhålla sig till krigföringsprinciper?
2. Vilken typ av beslutssituation beskriver arbetet med strategisk förvarning?
 - a. Vilken typ av beslutsfattande ska strategisk förvarning stödja
 - b. Vilken typ av information krävs för att kunna arbeta med strategisk förvarning?
 - c. Vilken typ av metodik eller beslutsverktyg är lämpliga för att stödja arbetet med strategisk förvarning?
3. Hur skulle arbetet med strategisk förvarning kunna utvecklas?
 - a. Vad är det förväntade resultatet av arbetet med strategisk förvarning?
 - b. Vem gör vad och varför inom den egna organisationen för att stödja arbetet med strategisk förvarning?
 - c. Vilken typ av arbetsprocess skulle kunna underlätta beslutsfattande baserat på strategisk förvarning

5 Vägen framåt: Utgångspunkter för vidare studier

Memot beskriver grundläggande frågor men svaren på frågorna bör anses vara icke-triviala eftersom SFVA syftar till att stödja beslutsfattande avseende det militära hotet om ett väpnat angrepp. Arbetsuppgifter relaterade till SFVA var tidigare välkända och centrala för fler myndigheter än de som ingår i den s.k. försvarsfamiljen. Det kan därför vara relevant att undersöka och diskutera hur svensk förmåga till SFVA har påverkats av den s.k. strategiska time-outen. Därutöver kan arbete krävas inom följande tre teman: metodutveckling inom försvarsfamiljen, bevakningsansvariga myndigheters roll avseende SFVA samt undersökning av hur andra länder och internationella organisationer arbetar med SFVA.

Det finns även ett flertal grundläggande frågor som berör de beteendevetenskapliga och psykologiska ämnesområdena, exempelvis frågor rörande förtroende och tillit mellan olika aktörer som arbetar med SFVA och mellan analytiker och beslutsfattare på olika nivåer. Oavsett vägval framåt, så bör fokus fortsatt vara på relationen mellan SFVA som en ständigt pågående arbetsprocess, beslutsfattande samt det väpnade angreppet. En möjlig utgångspunkt är att betrakta SFVA som en sammansättning av variablerna tid, risk (hot), organisationsnivå, krigföringsprinciper och den faktiska beslutssituationen.

Referenser

- Agrell, W. (2017). *Sprickor i järnridån. Svensk underrättelsetjänst 1944-1992*. Falun: Historiska media.
- Annemalm, C. & Bergling, K. (2001). *Verksamhetslogik*. Ekonomistyrningsverket.
- Barnes, A. (2016). Making intelligence analysis more intelligent: Using numeric probabilities. *Intelligence and National Security*, 31(3), 327-344.
- Betts, R. K. (1978). Analysis, war, and decision: Why intelligence failures are inevitable. *World Politics*, 31(1), 61-89.
- Betts, R. K. & Mahnken, T. (Eds.). (2004). *Paradoxes of strategic intelligence: Essays in honor of Michael I. Handel*. London: Frank Cass Publishers.
- Betts, R. K. (2010). *Surprise attack: Lessons for defense planning*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Blixt, J. & Ekström, T. (2016). Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL) ur ett civilt perspektiv. Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, Memo 5967.
- Chang, W., & Tetlock, P. E. (2016). Rethinking the training of intelligence analysts. *Intelligence and National Security*, 31(6), 903-920.
- Clark, R. M. (2017). *Intelligence analysis – A target-centric approach*. 5:e uppl. Los Angeles: CQ Press.
- Coulthart, S. (2016). Why do analysts use structured analytic techniques? An in-depth study of an American intelligence agency. *Intelligence and National Security*, 31(7), 933-948.
- Cozad, M. R. (2018). *Strategic Warning on NATO's Eastern Flank*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Dalsjö, R. (2017). *Fem dimensioner av tröskelförsvaret*. Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, FOI-R--4458--SE.
- Dhami, M. K. (2018). Towards an evidence-based approach to communicating uncertainty in intelligence analysis. *Intelligence and National Security*, 33(2), 257-272.
- Erdeniz, R. (2017). *Military Operations Planning and Methodology: Thoughts on military problem-solving*. Licentiate dissertation, Stockholm: KTH Royal Institute of Technology.
- Evans, G. (2009). Rethinking military intelligence failure – Putting the wheels back on the intelligence cycle. *Defence Studies*, 9(1), 22-46.
- Finkel, M. (2011). *On flexibility: recovery from technological and doctrinal surprise on the battlefield*. California: Stanford University Press.
- Frisk, R. (2018). *(Marina 'säkerhetsunderrättelseoperationer' genomförs → Revidera Taktikreglemente för marinstridskrafterna)? – Reflektioner kring de grundläggande förmågorna ledning och underrättelse i syfte att diskutera den ovanstående implikationen i kölvattnet av operation Örnén 2014*. TSK-essä. Försvarshögskolan.
- Försvarsmakten (2013). *Handbok säkerhetstjänst - Grunder (H Säk Grunder)*. Försvarets Bok- och blankettförråd.
- Försvarsmakten (2014). *Operativ Doktrin (OD)*. Stockholm: Elanders.
- Försvarsmakten (2016). *Militärstrategisk Doktrin (MSD 16)*. Stockholm: Elanders.
- Försvarsmakten (2017). *Svensk planerings- och ledningsmetod (SPL 2017)*. Stockholm.
- Försvarsmakten (2018). *Årsversikt 2017 Must*. Stockholm: FMV-FSV Grafisk produktion.
- Gentry, J. A. (2016). Managers of analysts: The other half of intelligence analysis. *Intelligence and National Security*, 31(2), 154-177.
- Gigerenzer, G. (2015). *Risk savvy: How to make good decisions*. Penguin.

- Hansson, S. O., & Hirsch Hadorn, G. (2017). Argument-based decision support for risk analysis. *Journal of Risk Research*, 1-16.
- Herman, M. (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hulnick, A. S. (2006). What's wrong with the Intelligence Cycle. *Intelligence and National Security*, 21(6), 959-979.
- Johnson, L. K. (1986). Making the intelligence "Cycle" work. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 1(4), 1-23.
- Klein, G. A. (2011). *Streetlights and shadows: Searching for the keys to adaptive decision making*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Liddy, L. (2004). The strategic corporal: some requirements in training and education. Education, training and doctrine. *Australian Army Journal*, 2(2), 139.
- Lindvall, F. & Wiklund, M. (2011). *Svenska perspektiv på underrättelseverksamhet och kvalitet*. Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, FOI-R--3232--SE.
- Lindvall, F. & Wiklund, M. (2016). *Modell för verkansvärdering av underrättelser*. Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, Utkast på Memo 2016-09-20.
- Lim, K. (2016). Big data and strategic intelligence. *Intelligence and National Security*, 31(4), 619-635.
- Olsen, J. A., & Van Creveld, M. (Eds.). (2011). *The evolution of operational art: from Napoleon to the present*. Oxford: Oxford University Press.
- Peterson, M. (2017). *An introduction to decision theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringskansliet (2017). *Nationell säkerhetsstrategi*. Statsrådsberedningen.
- Rosenberg, J. (2008). The Interpretation of Probability in Intelligence Estimation and Strategic Assessment. *Intelligence and National Security*, 23(2), 139-152.
- Severin, M. (2018). *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt – utmaningar för underrättelsetjänsten*. Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, FOI-R--4577--SE.
- Shulsky, A. N., & Schmitt, G. J. (2002). *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3:e uppl, Washington DC: Brassey's.
- Stouder, M. D., & Gallagher, S. (2015). Counterintelligence Outreach: Building a Strategic Capability. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 28(1), 143-155.
- Sunstein, C. & Thaler, R. (2008). *Nudge – The politics of libertarian paternalism*. New Haven.
- Treverton, G. F. (2011). *Comparing Early Warning Across Domains*. Center for Asymmetric Threat Studies, Försvarshögskolan.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.
- Whaley, B. (1973). *Codeword Barbarossa*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Widén, J. J. & Ångström, J. (2005). *Militärteorins grunder*. Försvarsmakten, M4470-774023.
- Wohlstetter, R. (1962). *Pearl Harbor: warning and decision*. Stanford: Stanford University Press.