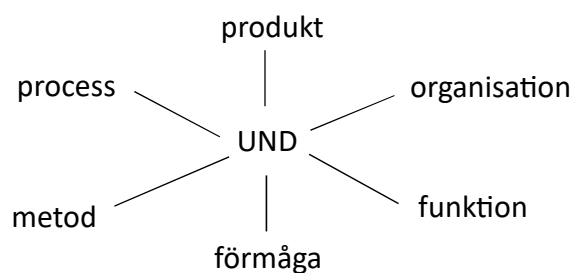


Det svenska underrättelsesystemet

Kort efter att regeringen inrättat ett nationellt säkerhetsråd (2023) sa den nyutnämnde nationelle säkerhetsrådgivaren att: *”Det svenska underrättelsesystemet har en central roll i att förse statsledningen med underlag för att kunna fatta välgrundade beslut”*.¹ Uttalandet till trots tycks det saknas en närmare beskrivning av vad det svenska underrättelsesystemet de facto är. Denna essä syftar till att 1) närma sig en förståelse för svenska underrättelseaktörers organisation, styrning och inriktning samt dessas funktion i att stödja kunskapsutveckling, policyutveckling och beslutsfattande. Vidare syftar essän till att 2) undersöka vilka möjligheter och begränsningar som finns i fråga om aktörers arbete med underrättelser. Givet att detta är en stor frågeställning, sker här en inriktning mot underrättelsetjänsters kultur(er), med meningen normer, värderingar och föreställningar som formar beteenden i en organisation.

1. Underrättelseaktörerna

Underrättelse är information som bearbetats, minst genom att den har givits en värdering, och den ska besvara ställda underrättelsebehov. Dessa behov ska identifieras, formuleras och prioriteras i dialog med mottagaren.² Målet med underrättelser kan vara att göra förutsägelser av vad som kommer att ske, i syfte att ge chefer beslutsunderlag.³ Underrättelsetjänst i sin tur är sådana organisationer eller verksamheter som producerar underrättelser.⁴ Såväl organisation som verksamhet kan studeras närmare genom att använda ordet underrättelse (UND) som förled till andra ord.⁵ I nedanstående figur presenteras några av de ord som essärförfattaren kommer att tänka på, och där dessa skulle kunna knytas till huvudkategorier som exempelvis ”organisation” eller ”verksamhet”:



Figur 1: UND som ord.

De kompletta orden kan sägas bilda ett system, vilket i sin tur kan betraktas som en sammansatt och noga utformad helhet.⁶ Förutom inom en organisation kan detta också existera inom

¹ Intervju med den nationelle säkerhetsrådgivaren Henrik Landerholm i Alltinget (2023).

² Försvarsmakten (2022). s. 13.

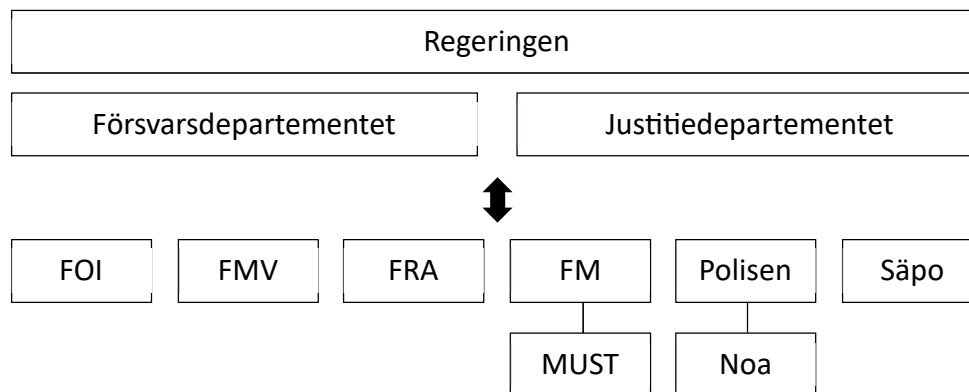
³ Försvarsmakten (2022). s. 13. Jmf. citatet från den nationelle säkerhetsrådgivaren.

⁴ Försvarsmakten (2015). s. 16.

⁵ En av övningarna som genomfördes på FHS den 4 februari 2025. Frågan som ställdes var: ”Vad är UND?”.

⁶ Svenska akademiens ordlista.

ramen för ett större organisatoriskt system (eller system i system), vilket följer av nedanstående figur.⁷



Figur 2: ett urval av nationella underrättelseproducenter (med politiken som beställare/mottagare).

Aktörerna i botten av figuren bedriver underrättelsetjänst, vilket kan förstås som den verksamhet (planering, inhämtning, bearbetning och delgivning) som syftar till att producera underrättelser.⁸ Det svenska systemet består av flera aktörer med olika mandat och ansvarsområden. Låt oss börja med aktören Försvarsmakten, som delar in sin underrättelseverksamhet i:

- *Militär underrättelsetjänst* som syftar till att stödja Försvarsmaktens chefer med information och bedömningar för försvarsplanering, ledning, planering och genomförande av militära insatser samt för den långsiktiga utvecklingen förmågor och förband.
- *Militär säkerhetstjänst* som syftar till att indikera, klarlägga och motverka säkerhetshotande verksamhet riktad mot Försvarsmaktens säkerhetsintressen. Verksamheten är inriktad på säkerhetshot från utländska underrättelsetjänster och andra aktörer.
- *Försvarsunderrättelsetjänst* som syftar till att klarlägga yttre hot och ge förvarning samt stödja Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det handlar bl.a. om bedömningar om förändringar i hotbilden, konkreta hot eller andra länders militära förmåga.⁹

Utöver Försvarsmakten bedriver även Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV) försvarsunderrättelseverksamhet.¹⁰

Underrättelsesamverkan kan ske mellan såväl militära som civila aktörer, vilket innebär att företrädare med formellt beskrivna mandat samverkar med varandra.¹¹ MUST (2021) skriver att en förutsättning för att kunna förvarna uppdragsgivaren är nära samverkan i *det svenska*

⁷ Billinger, O. (2025).

⁸ Försvarsmakten (2019). s. 11.

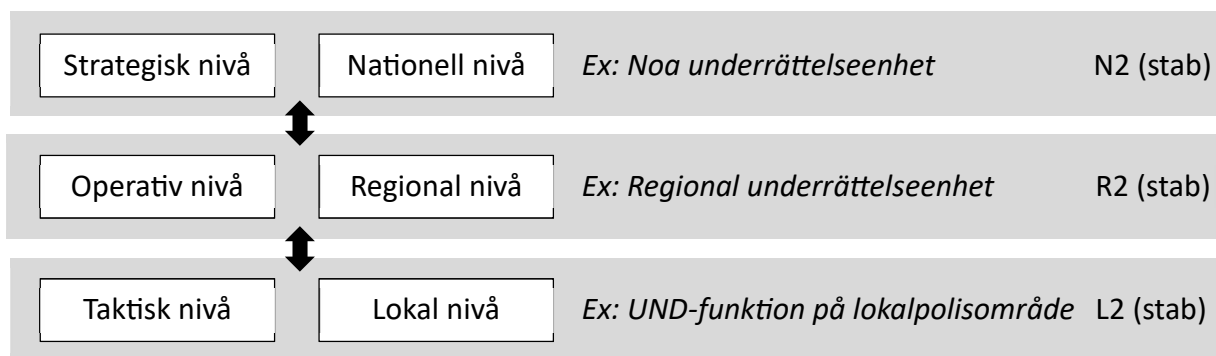
⁹ Försvarsmakten (2022). s. 16–17.

¹⁰ Försvarsmakten (2022). s. 16.

¹¹ Försvarsmakten (2015). s. 16.

underrättelsesystemet. De skriver vidare att förvarning ställer krav på en förmåga till proaktiv och flexibel inhämtning samt analys inom hela underrättelsesystemet med tydliga ansvarsförhållanden och välfungerande arbetsprocesser. MUST påtalar även vikten av att försvarsunderrättelsemyndigheterna och polismyndigheterna har djupa samarbeten samtidigt som de säkerställer förmåga till ömsesidig informationsdelning. MUST skriver vidare att den komplexa hotbilden ställer krav på breddade kontakter mellan olika aktörer. Särskilt viktigt är ökat samarbete inom ramen för hela totalförsvaret inklusive de myndigheter som verkar inom det civila försvaret. Kontakter med andra samhällssektorer, t.ex. de delar av näringslivet som bedöms vara särskilt utsatta för den allt mer komplexa hotbilden, blir också viktiga i sammanhanget.¹²

Det MUST skriver föranleder några ord om den distinktion som finns mellan försvarsunderrättelsetjänst och annan underrättelsetjänst (militär underrättelsetjänst, kriminalunderrättelsetjänst etc.) där försvarsunderrättelseverksamheten regleras av särskild lagstiftning¹³ och kontrolleras av myndigheter såsom Statens inspektion för försvarsunderrättelsetjänsten (SIUN) och Försvarsunderrättelsesdomstolen. Det är således viktigt att beakta att underrättelsetjänst är ett vitt begrepp och att det svenska underrättelsesystemet inte är begränsat till traditionella underrättelsemyndigheter. På den civila sidan har Säkerhetspolisen (Säpo) ett brett ansvar för att motverka spionage, terrorism och andra hot mot rikets säkerhet, medan Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa) bland annat hanterar arbetar mot organiserad brottslighet och gränsöverskridande hot. Underrättelseproducenter tillhörande en och samma organisation kan i vissa fall även delas in efter ledningsnivå eller geografiskt ansvar, vilket (med Polismyndigheten som exempel) framgår av figuren nedan:



Figur 3: En organisations underrättelseproducenter på olika nivåer och med exempel i kursivt. Stabsakronymer: N= nationell nivå, R= regional nivå, L= lokal nivå.

¹² Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten MUST (2022).

¹³ Försvarsunderrättelseverksamheten regleras av t.ex. lagen om försvarsunderrättelseverksamhet (2000:130) och signalspaningslagen (2008:717), vilka definierar myndigheternas befogenheter och kontrollmekanismer.

Även andra aktörer, såsom exempelvis Svenska kraftnät¹⁴, Skatteverket¹⁵, Kriminalvården¹⁶ skriver att de bedriver underrättelseverksamhet utifrån sina respektive ansvarsområden. Detta kan t.ex. handla om skydd av kritisk infrastruktur, brottsbekämpning eller motverkande av radikaliserings. Dessa och andra offentliga aktörer kan således också ses som en del av det nationella underrättelsesystemet då de kan bidra med viktiga pusselbitar i det nationella säkerhetsarbetet. Även näringsliv¹⁷ och privata aktörer¹⁸ inhämtar och bearbetar information, som då den delges, kan vara till stöd för det svenska underrättelsesystemet.

Denna översikt visar att det svenska underrättelsesystemet är strukturerat genom flera olika aktörer, där militär och civil underrättelseverksamhet samverkar men med skilda ansvarsområden. På försvarssidan fastställer regeringen den strategiska inriktningen för försvarsunderrättelseverksamheten, samtidigt som varje myndighet har det operativa ansvaret för sin informations- och underrättelseverksamhet. Detta gör det svenska underrättelsesystemet fragmenterat till sin karaktär, samtidigt som det är utformat för att skapa en bred och mångfacetterad informations- och underrättelsehantering. Systemets delar är på flera håll lagstiftningsreglerade, samtidigt som också internationella åtaganden styr verksamhet och metodik. Den tekniska utvecklingen har skapat både möjligheter och utmaningar. Den ökade digitaliseringen har t.ex. visat på behov av en dynamisk underrättelseförmåga som kan identifiera, analysera och hantera aktörsöverskridande hot av både konventionell och okonventionell karaktär.

Det svenska underrättelsesystemet är viktigt i bl.a. säkerhetspolitiskt beslutsfattande genom att det kan generera hotbedömningar och strategiska analyser. De militära aktörerna bidrar med information som t.ex. stödjer långsiktig försvarsplanering och utrikespolitik, medan civila aktörer hanterar underrättelser som till exempel rör den inre säkerheten. Systemet producerar olika underrättelser där de strategiska kan användas för långsiktig policyutveckling och försvarsplanering, medan taktiska underrättelser är direkt knutna till operativa åtgärder. Informationsflödet mellan myndigheter, beslutsfattare och andra aktörer måste vara snabbt och effektivt för att säkerställa att åtgärder baseras på uppdaterad och korrekt information. Vidare kräver beslutsfattande att information filtreras och prioriteras på bra sätt för att undvika informationsöverflöd och säkerställa att de mest kritiska hoten hanteras först.

Medan underrättelsesystemets organisation och ansvarsfördelning utgör den formella ramen för underrättelseverksamheten, finns skäl att anta att det är de interna kulturerna som i stor utsträckning avgör hur effektivt information inhämtas, bearbetas och delas. Kulturer påverkar sannolikt hur aktörer tolkar information, hur de samverkar och hur beslutsfattande sker inom systemet. Säkerhetskultur med strikta krav kan skapa stabilitet, men också leda till informationssilos och begränsad flexibilitet. För att förstå underrättelsesystemets möjligheter och

¹⁴ Svenska kraftnät (2024). *Öppen antagonistisk hotbild för svensk elförsörjning*.

¹⁵ Skatteverket (2025). Citat: "Skatteverket får bedriva underrättelseverksamhet inom skattebrottsområdet."

¹⁶ Kriminalvården (2025). Citat: "Underrättelseverksamhet viktig"

¹⁷ Vesper Group (2022). *Tema: att arbeta underrättelsebaserat i näringslivet*. Jmf. Affärsunderrättelseverksamhet/Business Intelligence.

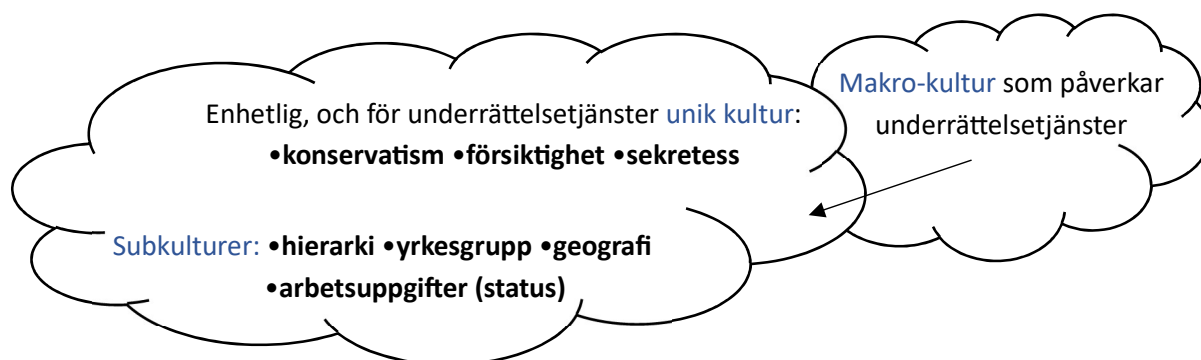
¹⁸ Ekman, I. & Nilsson, P-E. (2022). *Folkets underrättelsetjänst — öppna källor "OSINT" och Ukraina*.

utmaningar krävs därför en närmare analys av bland annat dess organisations- och professionskultur(er).

2. Underrättelsetjänsters kulturer (möjligheter och begränsningar)

Kultur är ett komplext och svårfångat fenomen med immateriella och abstrakta drag.¹⁹ Det kan förstås som delade normer, värderingar och föreställningar som formar beteenden i en organisation.²⁰ Kultur innefattar betydelser och normer som bekräftas genom traditioner och symboler.²¹ Den kan även ses som ett system av accepterade betydelser som styr individers handlingar²² eller som en process av verklighetskonstruktion där människor tolkar händelser och situationer på karakteristiska sätt.²³ Organisationskultur kan beskrivas som ett mönster av grundläggande antaganden som utvecklats över tid och lärs ut till nya medlemmar.²⁴ Dessa antaganden styr beteenden och formar verklighetsuppfattningen inom en organisation. Som en osynlig struktur påverkar de hur de professionella agerar och interagerar. Det kan skapa en känsla av samhörighet, men kan i värsta fall också begränsa nytänkande och anpassningsförmåga.²⁵ Detta blir särskilt relevant inom underrättelsesystemet, där särskilda kulturer rörande informationskontroll och sekretess kan påverka hur aktörer samverkar och delar kunskap.

Underrättelsetjänsters kultur kan sägas präglas av en kombination av konservatism, försiktighet och sekretess²⁶, vilket skapar en stabil men samtidigt rigid struktur. Precis som i andra organisationer existerar också här subkulturer inom olika enheter och funktioner, där yrkesroller, arbetsuppgifter och geografiska placeringar kan bidra till olikheter från det enhetligt unika. Dessa interna kulturella skillnader påverkas i sin tur av en bredare makrokultur, där politiska beslut, internationella samarbeten och teknisk utveckling formar organisationers arbetssätt och metodik.²⁷ Nedanstående figur illustrerar dessa förhållanden på ett schematiskt sätt.



Figur 3: Kultur, subkulturer och makrokultur inom underrättelsetjänster.

¹⁹ Alvesson, M. (2015).

²⁰ Louis, M. R. (1981).

²¹ Trice, H. M. & Beyer, J. M. (1984).

²² Pettigrew, A. (1979).

²³ Morgan, G. (1986).

²⁴ Schein, E.H. (1985).

²⁵ Jacobsen, D I. & Thorsvik, J. (2008).

²⁶ Agrell, W. (2015).

²⁷ Alvesson, M. (2015).

I Johnstons (2005) studie om CIA:s kultur beskrivs ett *konservativt* och byråkratiserat underrättsystem, med en tendens att prioritera att undvika fel (*försiktighet*) snarare än att tänka innovativt. Detta menas riskera leda till miljöer där man i första hand bekräftar redan existerande slutsatser istället för att utforska nya perspektiv. Johnston skriver att en svaghet kulturen medför är den begränsade utvecklingen av systematiska analysmetoder. Istället för att arbeta enligt en tydlig vetenskaplig metodik baseras analyser inte sällan på erfarenhet och intuition.²⁸ Erikssons (2015) doktorsavhandling pekar på att det svenska underrättelsearbetet vilar på en "tyst" kunskap som förs vidare inom organisationen, snarare än på formellt dokumenterade och vetenskapligt prövade metoder. Vidare framgår att *sekretess* är den kanske mest framträdande kulturella aspekten. Den bidrar till att skydda information men kan samtidigt skapa hinder för lärande och metodutveckling.²⁹ Strikt informationssäkerhet (informationsdelning enligt principen "need to know") bidrar samtidigt till att minska risken för läckor.³⁰

En annan viktig aspekt i det kulturella sammanhanget är att underrättelseanalytiker inte alltid är fria att föra fram alternativa hypoteser eller kritisera rådande uppfattningar. Detta är något som kan förekomma i kulturer som premierar konsensus snarare än meningsskiljaktigheter. Begreppet "groupthink" används för att beskriva hur analytiska rapporter inte sällan sammanställs på ett sätt som eliminerar avvikande perspektiv, särskilt eftersom vissa chefer tenderar att lyfta fram entydiga bedömningar snarare än att redovisa osäkerheter. Det finns även vissa tendenser att lyfta fram slutsatser som högre chefer och beslutsfattare förväntar sig, snarare än att våga gå emot etablerade uppfattningar.³¹ Av Erikssons avhandling framgår att underrättelseanalys kan ses som en reflekterande och systematisk process, men att det kan vara begränsat med tid till detta i det dagliga arbetet. Flera av de analytiker som intervjuades i avhandlingen beskrev att det egentliga tänkandet skedde på fritiden, eftersom arbetstempot inte tillät djupgående metodutveckling under arbetstid.³²

Underrättelsetjänsters kultur präglas också av en mystifiering av arbetet. Johnston (2005) skriver att analytiker inte sällan refererar till "tradecraft" – en uppsättning praktiska tips och tekniker som inte bygger på formell vetenskap, utan snarare på erfarenhetsbaserade metoder.³³ Detta kan leda till att underrättelsearbete framstår som en exklusiv expertis snarare än som en systematiskt prövbar disciplin.³⁴ Underrättelsetjänsters kultur menas vidare vara formade av historiska traditioner, säkerhetskrav och metodologiska principer, vilka skapar en stabil men ibland rigid struktur. Som en del av det nationella säkerhetssystemet är dessa organisationer påverkade av den omgivande makrokulturen, inklusive politisk styrningen, internationella samarbeten och tekniska utvecklingar. Samtidigt utvecklas interna subkulturer inom olika underrättelseaktörer beroende på deras specifika roller, mandat, metoder. Även om

²⁸ Johnston, R. (2005).

²⁹ Eriksson, G. (2013); Johnston, R. (2005).

³⁰ Hall, W. M. & Citrenbaum, G. (2010).

³¹ Agrell, W. (2015).

³² Eriksson, G. (2013); Johnston, R. (2005).

³³ Jmf. Eriksson (2015) om "tyst" kunskap.

³⁴ Johnston, R. (2005).

underrättelseaktörer ofta samarbetar, kan det också finnas konkurrens mellan dem, vilket även kan gälla inom en och samma nation.³⁵

Begränsningarna till trots bjuder det svenska underrättelsesystemet på flera möjligheter. Systemets kultur utgör en stabil grund för analys och beslutsfattande, vilket skapar förutsättningar för effektiv informationshantering. De strukturerade och hierarkiska organisationerna kan möjliggöra snabb och samordnad respons vid hot, särskilt genom tydliga ansvarsområden. En stark professionskultur kan bidra till att analytiker delar en gemensam förståelse av metodik och analytiska ramverk, vilket kan effektivisera informationsbearbetningen. Vidare kan en kultur av sekretess och informationshantering säkerställa att känsliga uppgifter hanteras med hög säkerhet, vilket minskar risken för otillbörlig påverkan eller läckor. När underrättelsekulturen präglas av en balans mellan tradition och innovation finns potentialen att förbättra samarbeten, både internt och externt, och dra nytta av diversifierade perspektiv. Det kan finnas skäl att anta att om en underrättelseorganisation kan utveckla en dynamisk kultur där både stabilitet och flexibilitet samexisterar, kan den bättre hantera föränderliga hotmiljöer och snabbt anpassa sig till nya förutsättningar.

Avslutning

Det svenska underrättelsesystemet är viktigt i den nationella säkerhetsstrukturen, där olika aktörer samverkar för att producera och analysera information som stöd för olika beslut. Systemets arkitektur med tydliga ansvarsområden och lagreglerade befogenheter, bidrar till en robust grund för verksamheten. Samtidigt innebär den fragmenterade organiseringen att samverkan mellan aktörerna måste fungera för att få en helhetsbild av rådande säkerhetsutmaningar. Ett effektivt nationellt underrättelsesystem kräver inte bara tekniska och analytiska resurser, utan också fungerande samarbeten. Underrättelsekulturen, som diskuterats i den andra delen av denna essä, präglas av hierarki, sekretess och professionsidentitet, vilket både skapar möjligheter och begränsningar. Strikta regler och en stark professionskultur bidrar till stabilitet och kontroll, men lär också kunna hämma flexibilitet och innovation. För starkt inrutade kulturer riskerar att skapa silotänkande och minska förmågan att identifiera det oväntade. Samtidigt kan en dynamisk och anpassningsbar underrättelsekultur, där kritiskt tänkande och alternativa perspektiv uppmuntras, stärka underrättelseverksamhetens förmåga att möta en allt mer komplex och föränderlig hotmiljö. Underrättelsesystemet är en viktig del av Sverige, men dess långsiktiga effektivitet kan bero på förmågan att balansera tradition och förändring. För att systemet ska förbli relevant i en snabbt skiftande värld måste det både bevara sin säkerhetsmässiga integritet och samtidigt utvecklas i takt med nya hot och tekniska framsteg. Precis som att hotbilden blivit bredare³⁶ kan också det svenska underrättelsesystemet behöva bli bredare, sett till vilka underrättelseproducenter som kan anses ha en plats där.

³⁵ Hall, W. M. & Citrenbaum, G. (2010).

³⁶ Must (2025). *Must:s årsöversikt konstaterar bred hotbild mot Sverige*.

Referenser

- Agrell, W. (2015). *Underrättelseanalysens metoder och problem*. Malmö: Gleerups.
- Alltinget (2023). *Nytt underrättelseråd ska möta ökad hotbild*.
- Alvesson, M. (2015). *Organisationskultur och ledning*. Malmö: Liber.
- Billinger, O. (2025). Föreläsning om FRA på Förvarshögskolan, den 6 mars 2025.
- Ekman, I. & Nilsson, P-E. (2022). *Folkets underrättelsetjänst — öppna källor "OSINT" och Ukraina*. FOI Memo: 7888.
- Eriksson, G. (2013). *The Intelligence Discourse. The Swedish Military Intelligence (MUST) as a producer of knowledge*. Örebro: Örebro Studies in Political Science.
- Förvarsmakten (2019). *Doktrintillägg underrättelse- och säkerhetstjänst*.
- Förvarsmakten (2022). *Underrättelsereglemente*.
- Förvarsmakten (2015). *Nomenklatur för den svenska militära underrättelsetjänsten*.
- Hall, W. M. & Citrenbaum, G. (2010). *Intelligence Analysis: How to Think in Complex Environments*. Santa Barbara: Praeger Security International.
- Jacobsen & Thorsvik (2008). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Johnston, R. (2005). *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community. An Ethnographic Study*. Washington D.C.: U.S. Congress.
- Kriminalvården (2025). *Stärkt förmåga att upptäcka och hantera radikaliserings*.
<https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2024/februari/starkt-formaga-att-upptacka-och-hantera-radikaliserings/>
- Louis, M. R. (1981). "A Cultural Perspective on Organizations: The Need for and Consequences of Viewing Organizations as Culture-bearing Milieux." *Human Systems Management*. Vol. 2, pp. 246–258. DOI:10.3233/HSM-1981-2403
- Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten MUST (2022). *Årsöversikt 2021*.
- Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten MUST (2025). *Must:s årsöversikt konstaterar bred hotbild mot Sverige*. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2025/02/musts-arso-versikt-konstaterar-bred-hotbild-mot-sverige/>
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Pettigrew, A. (1979) "On Studying Organizational Cultures." *Administrative Science Quarterly*, 24, 570-81. doi.org/10.2307/2392363
- Schein, E.H. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.

Skatteverket (2025). *Den brottsbekämpande verksamhetens register*. <https://skatteverket.se/omoss/varverksamhet/offentligauppgifter/vilkaregisterfinnshosskatteverket/brottsbekampning.4.2cf1b5cd163796a5c8bda45.html>

Svenska kraftnät (2024). *Öppen antagonistisk hotbild för svensk elförsörjning*. <https://www.svk.se/siteassets/3.sakerhet-och-beredskap/sakerhetsskydd/dokument/oppenantagonistisk-hotbild-for-svensk-elforsorjning.pdf>

Trice, H. M. & Beyer, J. M. (1984). "Studying Organizational Cultures through Rites and Ceremonials." *Academy of Management Review*, Vol. 9, pp. 653-69.
doi.org/10.1177/017084068400500103

Vesper Group (2022). *Tema: att arbeta underrättelsebaserat i näringslivet*. <https://vespergroup.se/att-arbeta-underrattelsebaserat-i-naringslivet/>