

Den svenska underrättelseapparaten i kris

En studie av Sveriges underrättelseverksamhet i samband med
ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen

Abstract

Drawing upon previous studies in the fields of organisational theory and intelligence failure, this paper examines the efforts of the Swedish intelligence community in connection to two major crises: the submarine issue of the 1980s and early 1990s as well as the tsunami disaster of 2004. Firstly, when studying its performance in both instances, the paper finds that the intelligence community failed to meet the needs of critical decision makers during both crises. In connection to the submarine issue this was mainly due to mistakes in the collection and analysis of information, while in connection to the tsunami disaster this was also caused by planning and dissemination oversights. Secondly, in assessing whether these failures necessitate a restructuring of the intelligence community, the paper finds that the warranted organisational changes have already been implemented. Regarding the problems highlighted by the submarine issue this has been done by establishing the Unit for Coordination of Military Intelligence, while the problems highlighted by the tsunami disaster have been addressed by establishing the Office for Crisis Management. Thus, the paper concludes that although the Swedish intelligence community suffered from evident organisational impediments during both crises, it has since undertaken organisational changes to mitigate these.

Nyckelord: Sverige, underrättelseverksamhet, kris, ubåtsfrågan, tsunamikatastrofen

Antal ord: 10 103 st.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
2	Bakgrund.....	2
2.1	Den svenska underrättelseapparaten.....	2
2.2	De båda kriserna.....	3
2.2.1	Ubåtsfrågans händelseförlopp.....	3
2.2.2	Tsunamikatastrofens händelseförlopp.....	4
2.3	Tidigare forskning.....	5
2.3.1	Ubåtsfrågan.....	6
2.3.2	Tsunamikatastrofen.....	7
2.3.3	Organisationsteori.....	7
2.3.4	Underrättelsemisslyckanden.....	8
2.4	Teoretiskt ramverk.....	9
3	Metod.....	11
3.1	Forskningsdesign.....	11
3.2	Operationalisering.....	11
4	Material.....	13
5	Analys.....	15
5.1	Underrättelseapparaten och ubåtsfrågan.....	15
5.1.1	Planeringen.....	15
5.1.2	Inhämtningen.....	16
5.1.3	Bearbetningen.....	17
5.1.4	Delgivningen.....	19
5.2	Underrättelseapparaten och tsunamikatastrofen.....	20
5.2.1	Planeringen.....	20
5.2.2	Inhämtningen.....	21
5.2.3	Bearbetningen.....	22
5.2.4	Delgivningen.....	23
5.3	Innebörd för underrättelseapparaten.....	25
6	Slutsats.....	28
7	Källförteckning.....	30

1 Inledning

Den 26 oktober 2023 fattade regeringen beslut om att genomföra en översyn av den svenska underrättelseverksamheten, och fyra dagar senare tillsattes före detta stats- och utrikesminister Carl Bildt som särskild utredare i frågan (Regeringskansliet 2023). I uppdraget ingår bland annat att utvärdera hur underrättelseverksamheten är organiserad och vid behov lämna förslag på förändringar av dito, i syfte att "säkerställa att de behov av underrättelser som regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har tillgodoses." (dir. 2023:150, s. 1-2). En situation som tenderar präglas av stora underrättelsebehov, och som således också fordrar att underrättelseapparatens organisation tjäna sitt syfte, är kriser. I kris ställs nämligen stora krav på snabba och korrekta beslut, eftersom motsatsen riskerar få förödande konsekvenser (Knox Clarke & Campbell 2020, s. 3-7). Underrättelseapparatens viktiga roll i Sveriges krishantering illustreras inte minst av att föregångaren till Bildts översyn av underrättelseverksamheten – den till både namn och uppdrag snarlika utredningen "Underrättelsetjänsten - en översyn" från 1999 – ägnade stort utrymme åt frågan (SOU 1999:37, s. 24-29). Bland annat tillfogades utredningen en bilaga om inriktningen och samordningen av svensk underrättelseverksamhet i samband med krisen i Kosovo 1998.

Såväl utredningen i stort som bilagan om krisen i Kosovo är emellertid tämligen deskriptiva, och ingendera innehåller någon djupare analys kring huruvida den svenska underrättelseapparatens faktiskt är optimalt organiserad för att fylla sin funktion i kris. I syfte att bidra med kunskap kring detta ämnar föreliggande uppsats därför analysera den svenska underrättelseapparatens arbete kopplat till två kriser, en militär och en civil, med fokus på hur olika organisatoriska faktorer påverkade dess förmåga att förse centrala befattningshavare med ett tillfredsställande beslutsunderlag. Som militär kris studeras härvid den så kallade ubåtsfrågan, vilken i stor utsträckning präglade svensk försvars- och säkerhetspolitik under 1980- och första halvan av 1990-talet, och som civil kris den så kallade tsunamikatastrofen, vilken krävde drygt 500 svenska liv i Sydostasien 2004. Med utgångspunkt i dessa händelser ämnar uppsatsen sedermera sluta sig till om det finns anledning att omorganisera den svenska underrättelseapparatens, i strävan att den bättre ska kunna lösa sin uppgift i kris. Följaktligen har uppsatsen en tudelad frågeställning: hur väl fungerade den svenska underrättelseapparatens i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, och finns det på basis av dessa två fall fog för att omstrukturera Sveriges underrättelseorganisation?

2 Bakgrund

2.1 Den svenska underrättelseapparaten

Två för uppsatsen centrala begrepp är *den svenska underrättelseapparaten* och *Sveriges underrättelseorganisation*, vilka häri används både frekvent och synonymt. Dessa konstituerar ett försök att inbegripa alla de funktioner som i någon mån arbetar med att framställa informationsunderlag åt beslutsfattare i kris, och de är således varken tydligt avgränsade eller definierade. I “Underrättelsetjänsten - en översyn” (SOU 1999:37, s. 87-113) presenteras emellertid ett antal myndigheter med underrättelseuppgifter, vilka kan användas som referensram för de båda begreppen. Dessa utgörs, med hänsyn till de namn- och strukturmässiga förändringar som har ägt rum sedan utredningen, av Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Regeringskansliet, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Härvid bör läsaren känna till att MSB bildades 2009 genom en sammanslagning av valda delar ur Styrelsen för psykologiskt försvar, Krisberedskapsmyndigheten och Statens räddningsverk (bet. 2007/08:FöU12, s. 10-18), då i synnerhet den sistnämnda myndigheten figurerar i samband med tsunamikatastrofen.

Den svenska underrättelseapparaten och *Sveriges underrättelseorganisation* är således vidsträckta begrepp, men i den sedermera analysen lämnas många av de ovan presenterade myndigheterna i periferin. I centrum hålls istället de enskilda funktioner som i störst utsträckning ansvarade för underrättelsearbetet i samband med ubåtsfrågan respektive tsunamikatastrofen: Marina Analysgruppen (MAna) och Utrikesdepartementet (UD). MAna inrättades, om så under ett annat namn, som en del av marinen efter Utö-incidenten 1980, och hade sedermera under hela ubåtsfrågans varaktighet i uppgift att utreda och bedöma misstänkta undervattenskränkningarna (SOU 2001:85, s. 277-278). Gruppens underrättelsearbete bestod huvudsakligen av insamling och analys av påstådda observationer och tekniska indikationer, och underlaget som den framställde användes flitigt av militära befälhavare under perioden i fråga. Vidare hade UD, i egenskap av Regeringskansliets funktion för utlandsfrågor, främsta ansvar för hanteringen av tsunamikatastrofen, och därigenom också den mest centrala rollen i underrättelseverksamheten kopplat till krisen (SOU 2005:104, s. 265-267). Departementets underrättelsearbete bestod till stor del av samtal med människor på plats, både svenska turister och utsända representanter, och underlaget som det gav upphov till användes såväl av högt uppsatta tjänstemän som politiker.

2.2 De båda kriserna

Föreliggande uppsats huvudsakliga empiri utgörs av två betänkanden ur Statens offentliga utredningar: "Perspektiv på ubåtsfrågan" från 2001 och "Sverige och tsunamin - granskning och förslag" från 2005. I dessa presenterar de respektive utredningsgrupperna såväl en redogörelse för hur de båda kriserna fortlöpte som en analys av hur Sverige hanterade dem. Detta avsnitt strävar dock efter att isolera det förstnämnda och, på basis av de båda betänkandena, återge ubåtsfrågans och tsunamikatastrofens händelseförlopp på ett så neutralt sätt som möjligt. De båda utredningarnas mer resonerande och analytiska inslag lämnas således härvid därhän, för att sedermera få en större roll i analysavsnittet.

2.2.1 Ubåtsfrågans händelseförlopp

Mellan 1980 och 1982 utsattes Sverige för tre uppmärksammade undervattenskränkningar: Utö-, U137- och Hårsfjärden-incidenten (SOU 2001:85, s. 47-132). Den första och den sista, vilka ägde rum i september 1980 respektive oktober 1982, följde ungefär samma mönster. Båda tog sin början med att militär personal observerade främmande ubåtsmaster i den svenska skärgården, varpå ubåtsjaksoperationer medelst bland annat helikopter beordrades. Insatserna, vilka båda varade i en knapp månad, resulterade bland annat i att sjunkbomber fälldes mot misstänkta mål, men ingendera utmynnade i någon mer konkret kontakt med främmande undervattensfarkoster. Utö-incidenten medförde dock, såsom ovan nämnt, inrättandet av MAna, vilken under sedermera incidenter spelade en stor roll i underrättelsearbetet. U137-incidenten utspelades, vidare, i skiftet mellan oktober och november 1981, och skilde sig på många sätt drastiskt från Utö- och Hårsfjärden-incidenten. Den började nämligen med att en fiskare rapporterade att det stod en grundstött ubåt i inloppet till Gåsefjärden, och när militär personal for dit visade den sig vara sovjetisk. Vid samtal med besättningen påstod de att territorialkränkningen var resultatet av en felnavigering, och de begärde att omedelbart få bli bogserade till internationellt vatten. Deras anhållan nekades dock, och under de nästkommande dygnet följde hård bevakning av ubåten samt ett spant läge mellan Sverige och Sovjetunionen. Samtidigt som marinen grupperade förband i incidentområdet samlade nämligen sovjetiska flottan flera fartyg i nära anslutning till den svenska havsgränsen, och ett tag befarades ett fritagningsförsök. Något sådant vidtogs dock ej, och en dryg vecka senare bogserade svenska fartyg ubåten till internationellt vatten. Vid det laget hade den hunnit undersökas av svenska experter,

vilka sedermera nådde slutsatsen att det med största sannolikhet inte hade varit fråga om en felnavigering samt att ubåten sannolikt hade varit kärnvapenbestyckad.

Efter de tre incidenterna utgjorde ubåtsfrågan en central del av svensk försvars- och säkerhetspolitik under resten av kalla kriget; något som inte minst förstärktes av ytterligare undervattenskränkningar (ibid., s. 153-196). En sådan var den så kallade Sundsvalls-incidenten, vilken utspelade sig under våren 1983 och till händelseförloppet liknade Utö- och Hårsfjärden-incidenten. Härvid bedömde MA initialt, på basis av ögonvittnen, att det med stor sannolikhet var fråga om en främmande ubåt, och efter att en ubåtsjakthelikopter några dagar senare erhöll ekokontakt ändrades bedömningen till och med till fastställd ubåt. Trots undervattenhotets ständiga närvaro uppstod likväl aldrig någon så konkret kontakt med en främmande undervattensfarkost som vid U137-incidenten igen, och när Östblocket närmade sig sitt sönderfall började ubåtsfrågan sakta att dö ut (ibid., s. 197-254). Under hösten 1991 upprättade Sverige och Sovjetunionen emellertid diplomatiska kontakter gällande undervattenskränkningarna, vilket bland annat innefattade ömsesidiga expertbesök och samtal om sakfrågor. Den bilaterala ansträngningen resulterade dock inte i något konkret, då samtalen avslutades i december 1994 utan att den ryska sidan hade medgivit några medvetna intrång på svenskt territorialvatten.

2.2.2 Tsunamikatastrofens händelseförlopp

Klockan 01.59 svensk tid den 26 december 2004 inträffade ett mycket kraftigt jordskalv i Indiska oceanen, och under efterföljande timmar drabbades bland annat Thailand av enorma tsunamivågor (SOU 2005:104, s. 101-102). UD nåddes av den första rapporten om vad som hade inträffat klockan 04.40, då den konsulära jourhavande blev uppringd av en representant från ambassaden i Bangkok (ibid., s. 143-148). Under efterföljande timmar gjordes dessutom bland annat försvarsministern, Statsrådsberedningens statssekreterare och Räddningsverkets operationschef medvetna om situationen. Den allmänna förståelsen för katastrofens omfattning och allvar var emellertid ojämn och bristfällig, varför de första dygnens krishanteringsarbete blev lidande. Ett exempel på detta är att flera centrala tjänstemän, däribland somliga enhetschefer inom UD, inte bedömde att situationen var så kritisk att de omedelbart behövde överge sin julleddighet och bege sig till sin arbetsplats. Det var egentligen först under förmiddagen den 27 december, drygt 32 timmar efter jordskalvet i Indiska oceanen, som berörda entiteter i Sverige tillnärmelsevis förstod tsunamikatastrofens omfattning och allvar. Detta efter att ambassaden i Bangkok hade beskrivit hur den behövde förstärkning och att ambassadören själv hade givit en omskakande ögonvittnesskildring av förödelsen i området. Då hade svenskarna på plats till stor del varit utlämnade åt lokala myndigheter sedan flodvågorna vällt in över stränderna, utan att erhålla

tillfredsställande information eller stöd från myndigheterna i sitt hemland (ibid., s. 104-107).

Utöver att det rådde ett chefslöst tillstånd inom UD präglades den inledande krishanteringen av ett konsulärt perspektiv, vilket framhöll resenärens, reseföretagens och försäkringsbolagens ansvar vid olyckor i utlandet (ibid., s. 149-150). Många av de som ringde UD hänvisades därför antingen till SOS International eller den lokala ambassaden, och det förelåg länge, åtminstone hos vissa tjänstemän, en ovilja att igångsätta en insats för att bistå de drabbade svenskarna. Räddningsverket förmedlade förvisso ett informellt erbjudande till Thailand om en sådan insats redan vid lunchtid den 26 december, men detta vidarebefordrades muntlig av ambassadpersonalen i Bangkok och något svar erhöles ej (ibid., s. 151-154). Efter det fortskred det operativa krishanteringsarbetet långsamt eftersom Räddningsverket inte kunde igångsätta en räddningsinsats utan en formell beställning från Regeringskansliet, och vissa tjänstemän inom dito som sagt motsatte sig en sådan. Således dröjde det till strax innan midnatt den 27 december, nästan två dygn efter jordskalvet i Indiska oceanen, innan Räddningsverket formellt fick uppdraget att bistå svenska medborgare i Thailand. Ett flygplan med en ihopsatt insatsstyrka lyfte sedermera från Sverige klockan 18.50 den 28 december. Vid ankomsten stod det emellertid klart att insatsstyrkan var underdimensionerad, varför ytterligare styrkor avreste den 30 december och 4 januari. Väl på plats var räddningsarbetet av naturliga skäl tämligen kaotiskt med bristande lägesuppfattning och dålig uppföljning av var det fanns svenskar och vilket deras tillstånd var. Efterhand fick hjälpstyrkan emellertid bättre grepp om situationen, och den 4 januari var både Bangkok och Phuket väsentligen evakuerat (ibid., s. 119-121).

2.3 Tidigare forskning

Såsom framgår i inledningen fokuserar föreliggande uppsats på hur den svenska underrättelseapparaten som organisation fungerade i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen. Följaktligen tar den ett makroperspektiv, och de individberoende faktorer som må ha påverkat underrättelseapparatsens funktion i de båda fallen lämnas därhän. I det efterföljande introduceras därför först två forskningsalster som undersöker Sveriges underrättelseverksamhet i samband med ubåtsfrågan respektive tsunamikatastrofen på ett liknande sätt som föreliggande uppsats. Därefter presenteras också två systemorienterade verk inom ämnesområdena organisationsteori respektive underrättelsemisslyckanden, vilka tillika utgör en väsentlig del i det framledes konstruerade teoretiska ramverket.

2.3.1 Ubåtsfrågan

I boken "U137 och ubåtskrisen" skriver Agrell (2021, s. 54-55; 144-145) att den svenska underrättelseapparaten, trots det kalla krigets uppenbara närvaro, generellt misslyckades med att sätta undervattenskränkningarna i en större säkerhetspolitisk kontext. Han lyfter exempelvis att underrättelseorganisationen, i samband med U137-incidenten, bedömde att ubåten måste ha haft som mål att inhämta för Sovjetunionen mycket värdefulla underrättelser, eftersom stormakten annars inte hade varit villig att ta den risk som det innebar att avsiktligt kränka svenskt territorium. Ett sådant resonemang skänker emellertid ingen förklaring till varför ubåten var kärnvapenbestyckad, då sådana vapen inte behövdes för underrättelseinhämtningen samtidigt som de dramatiskt ökade risken med företaget. För att förstå det, menar Agrell, hade den svenska underrättelseapparaten behövt beakta Sovjetunionens världssyn. Under 1980-talets första hälft levde nämligen några av Sovjetunionens mest centrala maktbärare i tron att ett västligt kärnvapenangrepp mot Warszawapakten var nära förestående, varför de kommanderade en kontinuerlig verksamhet i syfte att upptäcka och neutralisera dito. Hade Sveriges underrättelseorganisation varit medveten om detta, eller allena resonerat i sådana banor, tror Agrell att den hade kunnat sätta Sovjetunionens motiv till att kränka svenskt territorium medelst en kärnvapenbestyckad ubåt i ett mer korrekt sammanhang.

Vidare skriver Agrell (2021, s. 61-62; 101-103) att det, under i stort sett hela ubåtsfrågans varaktighet, förelåg en viss motsättning mellan MANa och FRA. De båda funktionerna var nämligen inte bara organisatoriskt åtskilda utan arbetade också på olika sätt, vilket innebar att de i vissa frågor utgjorde varandras motparter snarare än komplement. Det förekom exempelvis att de, medelst skilda inhämtnings- och bearbetningsmetoder, nådde olika svar på samma fråga, och därmed delgav centrala befattningshavare motsägelsefulla uppgifter. Härvid var det ofta fråga om att MANa förlitade sig på undervattensindikationer som FRA inte hade registrerat och inte heller ansåg vara pålitliga, vilket konstituerade en grogrund för professionella motsättningar. På samma spår finner Agrell (2021, s. 153-158) att MANa ogärna samarbetade med utomstående kompetens och att detta resulterade i en icke ifrågasatt och i slutändan felande process. Han lyfter i synnerhet exemplet med det så kallade typljudet, vilket när det registrerades vid någon av marinens hydrofonbojar ansågs vara en säker indikation på ubåt. I mitten av 1990-talet upptäcktes det emellertid att ljudet i själva verket med största sannolikhet härrörde från vattenlevande djur. Följaktligen uppdagade det sig en kultur av grupptänk, brist på alternativa hypoteser och höga revisionströsklar inom MANa, vilket konstituerade ett betydande misslyckande för den svenska underrättelseapparaten som helhet.

2.3.2 Tsunamikatastrofen

I doktorsavhandlingen “Stressing Knowledge: Organisational closed-ness and knowledge acquisition under pressure” skriver Koraeus (2017, s. 220-233) att UD:s underrättelseverksamhet i samband med tsunamikatastrofen förvisso började bra, då departementet gjordes medvetet om flodvågorna redan klockan 04.40, men att ett antal organisatoriska faktorer därefter innebar att arbetet fortskred sämre. Tre sådana var UD:s tydligt hierarkiska interna informationskanaler, brist på fysiskt närvarande mellanchefer och aversion mot underrättelser som inte förmedlades av den egna representationen. Dessa innebar nämligen att de vittnesskildringar som departementets handläggare mottog från drabbade svenska turister under krisens första dygn i ringa utsträckning vidarebefordrades uppåt i leden av dess mellanchefer, och att UD:s högsta tjänstemän och politiker således inte fick del av den lägesbild som fanns längre ner i organisationen. Följaktligen försågs inte centrala befattningshavare med det beslutsunderlag som hade krävts för att styra informationsinhämtningen eller kommendera en mer handfast krishantering, varför avgörande insatser dröjde.

Vidare skriver Koraeus (2017, s. 221; 233-244) att UD:s undermåliga underrättelsearbete även berodde på att departementet var illa rustat för och ovanförmått att hantera ifrågavarande typ av kris. Istället för att interagera med stater behövde det kommunicera med individer, och istället för att ägna sig åt policyfrågor behövde det arbeta operativt. Härvid finner Koraeus att UD misslyckades med att anpassa sin verksamhet till situationens okonventionella och säregna krav. Han menar att departementet, åtminstone initialt, i alltför stor utsträckning försökte hantera tsunamikatastrofen som en gängse konsulär fråga, istället för den omfattande och allvarliga kris som det faktiskt var. Därför ägnade centrala befattningshavare inte tillräcklig uppmärksamhet åt katastrofen i ett tidigt skede, och de fattade således inte heller rätt beslut i rätt tid. Därtill finner Koraeus att den svenska underrättelseapparaten som helhet saknade en tillfredsställande intraorganisatorisk kunskap – den ena enheten visste inte vad den andra kunde bidra med och vice versa. Följaktligen fortlöpte underrättelseverksamheten suboptimalt eftersom de bäst lämpade resurserna inte alltid utnyttjades.

2.3.3 Organisationsteori

I artikeln “The Focused Factory” finner Skinner (1974, s. 113-121), baserat på empiriska studier av omkring 50 tillverkningsanläggningar i ett halvt dussin olika industrier, att företag som söker lösa en alltför bred uppsättning uppgifter tenderar misslyckas med att lösa endera av dem på ett tillfredsställande vis. Detta, menar han, följer av att sådana företag är organiserade för att överhuvudtaget kunna hantera den

stora mängden skiftande uppgifter, istället för att kunna hantera respektive uppgift optimalt. Därför, argumenterar Skinner, bör företag bryta ner sin heterogena marknad i homogena segment, och sedermera organisera sin verksamhet därefter. Medelst en sådan segmentering kan varje avdelning och enhet nämligen struktureras och tilldelas resurser baserat på just det explicita kundbehov de är satta att tillfredsställa, vilket renderar dem effektivare än om de ska ta höjd för att kunna tillfredsställa flera olika typer av behov.

Skinnerns teori förklarar bland annat förekomsten av koncerner – det är mer gynnsamt att hålla sig med flera mindre företag som är organiserade för att tillfredsställa just deras marknadssegment än med ett enda stort företag som är organiserat för att tillfredsställa alla marknadssegment. Följaktligen torde Skinnerns teori även kunna appliceras på den svenska underrättelseapparaten, då den kan förstås som en koncern av flera enskilda underrättelsemyndigheter vars verksamhet syftar till att tillfredsställa just deras segment av underrättelsebehov. MUST ska exempelvis möta regeringens och försvarets behov av militära underrättelser medan FRA ska möta deras behov av signalunderrättelser (SOU 1999:37, s. 87-96). Därmed kan den svenska underrättelseapparaten, likt en koncern, utvärderas baserat på hur väl dess organisation kan tillfredsställa dess kunders behov. Om det, i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, går att skönja en alltför stor diskrepans mellan centrala befattningshavares behov och underrättelseapparatus framställda produkt indikerar det således, enligt Skinner, att den fungerade dåligt, medan motsatsen tyder på att den fungerade bra.

2.3.4 Underrättelsemisslyckanden

I boken “Pearl Harbor: Warning and Decision” undersöker Wohlstetter, på basis av ett omfattande empiriskt material, orsaken till att den amerikanska underrättelseapparaten inte lyckades förutse Japans flyganfall mot Hawaii i december 1941. Häri framhåller hon brus – irrelevanta, felaktiga eller överflödiga upplysningar som stjal mottagarens fokus från de verkligt viktiga varningssignalerna – som den huvudsakliga förklaringsfaktorn (Wohlstetter 1962, s. 386-395). Wohlstetter menar emellertid inte att det var bruset som sådant som orsakade det överraskande flyganfallet; irrelevant information är ju bara irrelevant information. Istället argumenterar hon för att det var underrättelseapparatus oförmåga att urskilja den relevanta informationen ur allt brus som ledde till misslyckandet. Kopplat till detta lyfter hon två organisatoriska faktorer som bidrog till ifrågavarande oförmåga: ett bristande helhetsgrepp samt en systematisk rigiditet i verksamheten. Det första avser att den amerikanska underrättelseapparaten saknade en enskild entitet med förutsättningar och kompetens för att sammanställa och analysera hela floran av underrättelser som fanns till hands, och att den således inte heller lyckades bilda sig en korrekt lägesuppfattning eller förse rätt aktör med rätt information (ibid., s.

277-278). Det andra åsyftar vidare att den amerikanska underrättelseapparaten präglades av en tendens att se det den förväntade sig att se och följa de mönster den ditintills följt, även i ljuset av sådant material som talade emot rådande bedömningar och tillvägagångssätt (ibid., s. 392-399).

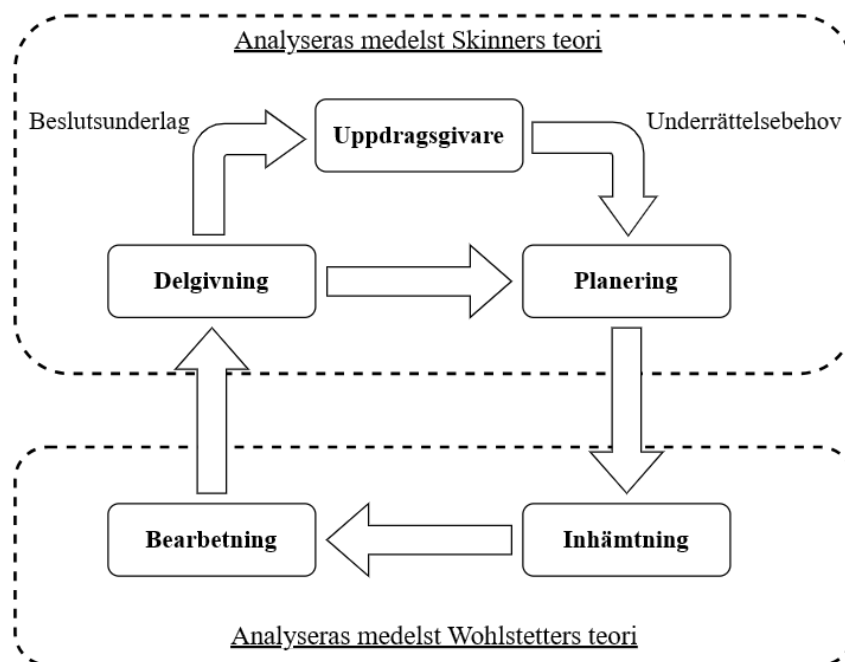
Wohlstetters två förklaringsfaktorer härrör förvisso från empiriska studier av den *amerikanska* underrättelseverksamhet som pågick *innan attacken mot Pearl Harbor*, men torde ändå vara applicerbar på den *svenska* underrättelseverksamhet som pågick *under ubåtsfrågan* och *tsunamikatastrofen*. Båda dessa kriser präglades nämligen av avsevärda mängder brus. Under ubåtsfrågan inkom exempelvis en uppsjö medvetet eller omedvetet falska rapporter om ubåtsobservationer från allmänheten till MANA (SOU 2001:85, s. 287-289). Vidare, i samband med tsunamikatastrofen, var den massmediala rapportering som UD till en inte ringa grad använde som informationskälla beströdd med felaktigheter (SOU 2005:104, s. 336-338). Därmed kan den svenska underrättelseapparaten, likt den amerikanska, utvärderas baserat på huruvida den uppvisade ett bristande helhetsgrepp och en systematisk rigiditet i verksamheten. Om det, i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, går att urskilja dessa organisatoriska begränsningar indikerar det således, enligt Wohlstetter, att underrättelseorganisationen fungerade illa, medan motsatsen tyder på att den fungerade väl.

2.4 Teoretiskt ramverk

I boken "Strategic Intelligence for American World Policy" myntade Kent (1949, s. 151-158) den så kallade underrättelsecykeln, vilken beskriver hur underrättelsetjänster tillfredsställer centrala befattningshavares behov av beslutsunderlag. Sedan dess har modellen fått stort genomslag, och den återfinns bland annat i Försvarmaktens reglemente för underrättelsetjänst (Försvarmakten 2022, s. 21-23). Däri beskrivs underrättelsecykeln som en process med fyra steg, vilka i abstrakt mening åskådliggör arbetsgången från att en uppdragsgivare kommunicerar ett underrättelsebehov till att den mottar ett färdigt beslutsunderlag. Det första skedet är *planering*, under vilket uppdragsgivaren och underrättelsetjänsten i samförstånd inriktar, prioriterar och samordnar den kommande verksamheten. Det andra skedet är *inhämtning*, då underrättelsetjänsten samlar in den data och information som uppgiften kräver. Det tredje skedet är *bearbetning*, under vilket underrättelsetjänsten värderar och tolkar det nya materialet samt jämför dito med redan existerande bedömningar. Det fjärde skedet är slutligen *delgivning*, då underrättelsetjänsten besvarar uppdragsgivarens underrättelsebehov med sitt nyproducerade beslutsunderlag. Härvid bör framhållas att underrättelsecykeln inte nödvändigtvis utgör en strängt kronologisk serie av aktiviteter, utan snarare

konstituerar en beskrivning av vilka övergripande moment som ingår i underrättelsearbetet.

Föreliggande uppsats nyttjar underrättelsecykeln som ett medel för att strukturera analysavsnittet, genom att för vardera ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen studera underrättelseapparatsens *planering, inhämtning, bearbetning* och *delgivning*. I analysen av planerings- och delgivningsskedet tillämpas Skinners teori. Eventuella skillnader mellan uppdragsgivarens behov och underrättelseorganisationens produkt torde nämligen framgå som tydligast under just dessa steg, eftersom underrättelseapparaten härvid stod i mer eller mindre direkt kontakt med sin uppdragsgivare. Om det då går att skönja en alltför stor diskrepans mellan behovet och produkten indikerar det, enligt Skinner, att underrättelseapparaten fungerade dåligt, medan motsatsen tyder på att den fungerade bra. I analysen av inhämtnings- och bearbetningsskedet tillämpas vidare Wohlstetters teori. En eventuell brist på helhetsgrepp samt en eventuell systematisk rigiditet torde nämligen framgå som tydligast i just dessa steg, eftersom underrättelseorganisationen härvid arbetade mer eller mindre självständigt. Om det då går att skönja endera eller båda av dessa organisatoriska begränsningar inom underrättelseapparaten fungerade den, enligt Wohlstetter, illa, medan motsatsen tyder på att den fungerade väl. Det samlade teoretiska ramverket illustreras i figur 1.



Figur 1: En grafisk representation av underrättelsecykeln samt vilka skeden som analyseras medelst Skinners respektive Wohlstetters teori.

3 Metod

3.1 Forskningsdesign

Underrättelseanalytisk forskning drivs ofta av en vilja att fylla marginella hål i den existerande teoretiska litteraturen snarare än av en vilja att nå slutsatser av faktisk relevans för det praktiska utövandet av underrättelseverksamhet (Durbin 2019, s. 183). Föreliggande uppsats är sprungen ur ett motstånd till ifrågavarande tendens, och den har som mål att vara ett litet bidrag i det stora arbetet med att effektivisera Sveriges underrättelseorganisation. Den gör detta genom två fallstudier, vilket är en metod som bygger på att *analysera* det specifika för att *belysa* det generella (Denscombe 2010, s. 53). Häri innebär det att *analysera* hur väl den svenska underrättelseapparaten fungerade i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen för att på basis av dessa två fall *belysa* om det finns fog för att omstrukturera Sveriges underrättelseorganisation. Svaret på frågeställningens första del är sålunda huvudsakligen av deskriptiv karaktär medan svaret på frågeställningens andra del snarare har en normativ ambition. Härvid bör dock påpekas att uppsatsen, trots sitt delvis normativa anspråk, har svårt att dra alltför generella slutsatser. Istället söker den lägga en liten del av pusslet för att tillsammans med annan litteratur kunna ligga till grund för än mer generella slutsatser. Detta till trots bör uppsatsens bidrag till rådande kunskap om huruvida den svenska underrättelseorganisationen faktiskt är optimalt organiserad för att fylla sin funktion i kris inte förringas. Ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen utgör nämligen tillsammans en betydande del av de kriser som har drabbat Sverige sedan slutet av andra världskriget, i synnerhet om man bortser från sådana som inte har krävt någon extensiv underrättelseverksamhet (såsom finanskriser). Dessutom innefattar de två valda fallen en mångsidig uppsättning omständighetsvariabler – militär respektive civil kris, långt respektive kort händelseförlopp samt inhemskt respektive utländskt incidentområde – vilket skänker uppsatsen ytterligare bredd.

3.2 Operationalisering

Mer konkret bygger föreliggande uppsats på djupgående studier av litteratur om ubåtsfrågan respektive tsunamikatastrofen i syfte att, medelst det teoretiska ramverket, nå slutsatser som sträcker sig bortom tidigare forskning. Arbetet med frågeställningens första del inleddes därför med att urskilja vilka detaljer och

aspekter i det empiriska materialet som på ett eller annat sätt berör underrättelseverksamhet. De båda statliga utredningarna, och till viss del även Agrells och Koraeus verk, innehåller ju en del information om kriserna som inte nödvändigtvis har med underrättelseverksamhet att göra. Därpå strukturerades det relevanta stoffet enligt underrättelsecykeln utifrån den beskrivning av dito som återfinns i det teoretiska ramverket. Beroende på i vilket steg i cykeln en viss empirisk detalj eller aspekt inordnades analyserades den sedermera medelst Skinners eller Wohlstetters teori. Materialet kopplat till planerings- och delgivningsskedet under de båda kriserna studerades då med fokus på huruvida det indikerade en diskrepans mellan uppdragsgivarens behov och underrättelseapparatens produkt eller inte. Materialet kopplat till inhämtnings- och bearbetningsskedet under de båda kriserna undersöktes vidare med fokus på huruvida det indikerade ett bristande helhetsgrepp och en systematisk rigiditet i verksamheten eller inte. Dessa fynd låg därefter till grund för arbetet med frågeställningens andra del, då det ur dessa kunde härledas en uppsättning övergripande orsaker till att underrättelseorganisationen fungerade som den gjorde. Med utgångspunkt i detta samt studier av annan litteratur kunde uppsatsen slutligen besvara huruvida det på basis av ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen finns fog för att omstrukturera Sveriges underrättelseapparat.

4 Material

Såsom framgår ovan vilar föreliggande uppsats i huvudsak på två betänkanden ur Statens offentliga utredningar. Dessa utgör mycket mångsidiga och användbara källor, då de innehåller såväl extensiva beskrivningar av hur de respektive kriserna fortlöpte som djupgående analyser av hur Sverige hanterade dem. Härvid återfinns emellertid en viss risk att materialet präglas av en tendens, eftersom det i båda fallen är fråga om utredningsgrupper som har tillsatts av regeringen för att bland annat utreda just regeringen. Detta skulle kunna innebära att grupperna framställer regeringens agerande under de båda kriserna i en mer fördelaktig dager än vad som egentligen var fallet, och att betänkandena således är beströdda med felaktigheter (Teorell & Svensson 2007, s. 106). Ifrågavarande trångmål mildras dock av att ett neutralt och kritiskt förhållningssätt utgör en grundpelare i de båda utredningarna, vilket inte minst illustreras av att de påtalar påtagliga brister i Sveriges hantering av de båda kriserna. Av större vikt än att begrunda materialets oberoende är därför istället att reflektera över eventuella misstag eller förbiseenden i de respektive utredningsgruppernas arbete. Både ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen var ju komplexa och stundtals kaosartade kriser som måhända inte alltid lät sig dokumenteras eller klarläggas särskilt enkelt. Härvid torde emellertid det faktum att utredningarna vidtogs snart efter krisernas slut och att de huvudsakligen bygger på förstahandsuppgifter tala för att de utgör goda källor. Ju mer samtidig och nära belägen en källa är det händelseförlopp som studeras, desto mer tillförlitlig är den nämligen (ibid., s. 105-106). Dessutom torde föreliggande uppsats makroperspektiv innebära att eventuella misstag eller förbiseenden avseende enstaka detaljer har ringa påverkan på dess analys och slutsatser. Huruvida MANa bedömde si eller så på basis av enskilda undervattensindikationer eller huruvida UD informerade försvars- eller utrikesministern först är ju, ur det perspektiv som uppsatsen angriper frågeställningen, egentligen indifferent. Sammanfattningsvis präglas de två häri använda betänkandena således inte av några påtagliga problem som källmaterial, varken avseende dess redogörelse för krisernas händelseförlopp eller dess utvärdering av den svenska statens hantering av dito.

Utöver de båda betänkandena använder föreliggande uppsats främst Agrells bok och Koraeus doktorsavhandling. En härvid viktig aspekt är att båda dessa alster till viss grad vilar på samma statliga utredningar som föreliggande uppsats; Agrell använder den om ubåtsfrågan och Koraeus den om tsunamikatastrofen. Materialet är således beroende, då det i viss utsträckning härstammar från samma ursprungskälla (ibid., s. 106). Å ena sidan skänker detta en legitimitet åt uppsatsens val av material, då forskare som tidigare har studerat liknande frågeställningar har tytt sig åt samma

källor. Å andra sidan innebär det att den tidigare forskningen i ringa utsträckning kan användas för att granska stoffet som hämtas ur de båda betänkandena, eftersom Agrells och Koraeus resonemang till viss del också bygger på dito. Sammantaget torde beroendet i källmaterialet emellertid inte orsaka några större problem, inte minst på grund av att de båda betänkandena i sin tur bygger på en myriad olika källor och en gedigen källkritisk metod. Slutligen, utöver Agrells bok och Koraeus doktorsavhandling, använder uppsatsen en del ytterligare litteratur. Härvid är det bland annat fråga om den i inledningen nämnda statliga översynen av svensk underrättelseverksamhet från 1999, olika typer av offentliga dokument samt visst stoff från Regeringskansliets webbsida. Ifrågavarande material torde inte vara föremål för några problem, då det härrör från pålitliga källor och endast utgör ett komplement till den ovan diskuterade litteraturen.

5 Analys

I strävan att utröna hur väl den svenska underrättelseapparaten fungerade i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, och därigenom besvara om det på basis av dessa två fall finns fog för att omstrukturera Sveriges underrättelseorganisation, består föreliggande kapitel av tre avsnitt. Det första och andra avhandlar vardera ubåtsfrågan respektive tsunamikatastrofen, och analyserar medelst det teoretiska ramverket underrättelseapparaten ur ett organisatoriskt perspektiv. Det tredje sammanfattar sedermera de två föregående avsnitten, och resonerar på basis av dessa samt annan litteratur på området kring huruvida det finns anledning att omstrukturera Sveriges underrättelseorganisation.

5.1 Underrättelseapparaten och ubåtsfrågan

5.1.1 Planeringen

I samband med ubåtsfrågan kan den svenska underrättelseapparaten påstås ha bedrivit två olika typer av planering: en kortsiktig och operativ samt en långsiktig och strategisk. Den kortsiktiga och operativa illustreras inte minst av att MAna, som vanligtvis var en centralt placerad enhet som samlade och analyserade observationer och tekniska indikationer från hela Sveriges kustområden, under pågående incidenter brukade underställas det marinkommando som hade ansvar för ubåtsjaksinsatserna. Detta skedde exempelvis i samband med Hårsfjärden-incidenten, då MAna redan samma dag som ubåtsmasterna observerades ställdes till Ostkustens örlogsbaschefsförfogande (SOU 2001:85, s. 97). Enligt Skinners teori talar åtgärden för en välfungerande organisation, då den hade som resultat att underrättelseproduktionen bättre kunde möta det för tillfället mest kritiska underrättelsebehovet. Att MAna underställdes chefen för den rådande ubåtsjaksinsatsen tjänade ju till att minska såväl det organisatoriska som fysiska avståndet mellan uppdragsgivaren och analysgruppen. Genom åtgärden i fråga minimerades således också diskrepansen mellan produkten och behovet, eftersom analysgruppen kunde svara mot den lokala militärbefälhavarens underrättelsebehov med större hastighet och precision. Härvid bör dock nämnas att den statliga utredningsgruppen finner att försvaret, i händelse av två samtidigt undervattenskränkningar, hade saknat tillräckliga resurser för att bedriva fullständiga ubåtsjaksinsatser i båda incidentområdena (ibid., s. 274-278).

Analysförmågan lär inte ha varit ett undantag, då MAna allena bestod av ett fåtal officerare och således hade lidit avsevärda effektivitetsförluster av att behöva svara mot två samtidigt och kritiska underrättelsebehov. Enligt Skinners teori omintetgör detta lite av den goda funktion som underrättelseapparaten kortsiktiga och operativa planering annars innebar. I ett inte alltför otroligt scenario – att Sverige utsattes för två samtidigt undervattenskränkningar – hade ju underrättelseorganisationen kunnat misslyckas med att möta dess uppdragsgivares behov av information.

Den långsiktiga och strategiska planeringen handlade vidare om hur försvaret bättre skulle kunna möta undervattenshotet som nytt och genomgripande problem. I praktiken tog planeringen i fråga bland annat form av omfattande investeringar i forskning, materielanskaffning och utbildning, vilket den statliga utredningsgruppen finner successivt förhöjde Sveriges ubåtskyddsförmåga under 1980-talet (ibid., s. 274-276). En central del i detta var underrättelseförmågan, vilken inte minst utvecklades genom att försvaret investerade i fler undervattensindikatorer och en ökad närvaro till sjöss. Enligt Skinner tyder de vidtagna åtgärderna på en välfungerande organisation, eftersom de syftade till att möta politikernas och militärbefälhavarnas nyfunna underrättelsebehov. När uppdragsgivarna i allt större utsträckning började efterfråga mer information om främmande undervattenskränkningar svarade ju underrättelseapparaten, helt enligt vad Skinners teori talar för att den borde göra, med att i större utsträckning framställa sådant beslutsunderlag. På samma spår kan själva inrättandet av MAna, vilket som bekant ägde rum efter Utö-incidenten 1980 (SOU 2001:85, s. 277-278), förstås som en del av den långsiktiga planeringen. Analysgruppens tillblivelse syftade ju till att inrikta, prioritera och samordna underrättelseverksamheten kopplat till ubåtsfrågan. Enligt Skinners teori talar även denna åtgärd för att underrättelseorganisationen fungerade väl, eftersom den minskade diskrepansen mellan behov och produkt. En central del i det teoretiska ramverket är ju att en underrättelseapparat, för att fungera väl, bör vara organiserad i enheter utefter uppdragsgivarnas olika segment av underrättelsebehov. Ur ett sådant perspektiv kan Utö-incidenten förstås som födelsen av ett nytt segment – information om främmande undervattenskränkningar – medan inrättandet av MAna kan ses som en omorganisering för att tillfredsställa dito.

5.1.2 Inhämtningen

Såsom hastigt nämnt i bakgrunden går det väsentligen att urskilja två olika typer av data som den svenska underrättelseapparaten samlade in kopplat till ubåtsfrågan: påstådda observationer samt tekniska indikationer. Den första typen av data inkom från såväl militär personal som befolkningen i allmänhet medan den andra typen erhöles genom olika former av ljudupptagnings- och signalspaningssystem (ibid., s. 279-289). Härvid kommer nästkommande avsnitt visa att underrättelseorganisationen uppvisade en systematisk rigiditet i sin bearbetning av båda dessa datatyper, men vad

gäller själva inhämtningsskedet kan den inte påstås ha fallit offer för samma organisatoriska begränsning. Tvärtom visade sig underrättelseapparaten, under ubåtsfrågan, generellt förhållandevis villig att omvärdera sina inhämtningsmetoder i ljuset av de förändrade omständigheterna. Detta illustreras inte minst av de ovan diskuterade investeringarna i en ökad närvaro till sjöss och fler undervattensindikatorer, vilka försvaret vidtog för att anpassa sig till ubåtsfrågans nya villkor. Genom dessa åtgärder förhöjdes ju underrättelseorganisationens förmåga att inhämta de för ubåtsfrågan centrala datatyperna, vilket tyder på en sådan lyhördhet och anpassningsbarhet som utgör själva motsatsen till en systematisk rigiditet. Således kan underrättelseapparaten i inhämtningsskedet inte påstås ha präglats av en tendens att följa redan etablerade mönster, vilket enligt Wohlstetters teori kännetecknar en fungerande underrättelseorganisation.

Däremot kan underrättelseapparaten, under inhämtningen, i desto större utsträckning påstås ha lidit av ett bristande helhetsgrepp i verksamheten. Den absoluta majoriteten av de påstådda observationerna av främmande undervattensfarkoster flödade förvisso genom MANa, men avseende tekniska indikationer bedrev MANa och FRA en i vissa delar parallell verksamhet (ibid., s. 279-280). Detta hade kunnat fungera väl om samarbetet mellan de båda parterna hade varit god, då det i så fall hade varit fråga om två enheter som specialiserade sig inom var sitt område för att i samklang producera bästa möjliga beslutsunderlag, men som Agrell (2021, s. 101-103) skriver var så inte alltid fallet. Det förekom ju exempelvis att de, med utgångspunkt i sina skilda medel för teknisk inhämtning, var oense om tillförlitligheten i vissa undervattensindikationer. I fallet i fråga grundade sig motsättningen i att FRA varken ansåg att marinens utrustning eller personal höll samma nivå som deras egen, och att myndigheten således inte heller betraktade MANa:s inhämtade data som pålitlig. Enligt Wohlstetters teori tyder detta på att underrättelseapparaten fungerade dåligt eftersom den således inte lyckades bilda sig en samlad lägesuppfattning, vilket i nästa steg påverkade det beslutsunderlag som tillhandahölls centrala befattningshavare. För att komma underfund med problematiken hade det, enligt henne, antingen fordrats ett mer välfungerande samarbete mellan MANa och FRA eller en enskild enhet med exekutivt ansvar för den tekniska inhämtningen.

5.1.3 Bearbetningen

I bearbetningsskedet återfinns många aspekter som talar för förekomsten av såväl en systematiskt rigiditet som ett bristande helhetsgrepp i verksamheten, och därigenom enligt Wohlstetters teori för en dåligt fungerande underrättelseorganisation. En sådan var den strikt upprätthållna ansvars- och verksamhetsavränsningen som rådde mellan Försvarmakten och den övriga underrättelseapparaten. Den statliga utredningsgruppen finner nämligen att det faktum att det enkom ålåg Försvarmakten

att tolka bakgrunden och motiven till undervattenskränkningarna innebar att dessa bedömningar i stor utsträckning färgades av försvarsorganisationens kultur och världssyn, medan andra perspektiv ofta förbisågs (SOU 2001:85, s. 327-332). Således fokuserade bedömningarna inte sällan på det operativa snarare än det strategiska, och vissa dimensioner, såsom historiska, diplomatiska och utrikespolitiska, förbisågs många gånger helt. Detta illustreras inte minst av Agrells (2021, s. 54-55; 144-145) diskussion kring U137-incidenten, i vilken han, såsom presenteras i bakgrunden, argumenterar för att den svenska underrättelseapparaten misslyckades med att sätta undervattenskränkingen i en större säkerhetspolitisk kontext. Enligt honom hade ju underrättelseorganisationen behövt överväga Sovjetunionens syn på väst som aggressor för att till fullo förstå dess motiv till att kränka svenskt territorium medelst en kärnvapenbestyckad ubåt. I detta återfinns en påtaglig systematisk rigiditet, då underrättelseapparaten härvid uppvisade en tendens att se det den förväntade sig att se även när sådant material som talade emot rådande bedömningar inkom. Det är ju förvisso inte orimligt att den första slutsatsen när den grundstötta sovjetiska ubåten påträffades var att territorialkränkingen syftade till underrättelseinhämtning, men när det uppdagades att den sannolikt var kärnvapenbestyckad borde det ha föranlett en revision av slutsatsen. Någon sådan vidtogs dock ej, vilket enligt Wohlstetters teori indikerar att underrättelseapparaten fungerade illa. Vidare finner den statliga utredningsgruppen att bristen på alternativa perspektiv och mångfacetterad kompetens var särskilt stor inom MAna, som huvudsakligen bestod av officerare från marinen som hade handplockats för deras ingående kunskap om militär ubåtstjänst (SOU 2001:85, s. 276-282). Gruppen besatt sålunda förvisso stor operativ förtrogenhet, men måhända inte fullt ut de kvalifikationer och erfarenheter som fordrades för att analysera och bedöma motivet bakom de främmande undervattensföretagen. I detta återfinns ett bristande helhetsgrepp, då MAna därigenom saknade de förutsättningar och den kompetens som fordrades för att kunna väga in hela floran av tillgängliga underrättelser. Att MAna allena bemannades av specialister och var helt utan erfarna generalister hindrade ju exempelvis gruppen från att identifiera de ovan nämnda historiska, diplomatiska och utrikespolitiska bitarna information i allt brus, vilket enligt Wohlstetters teori talar för att den fungerade dåligt.

MAna:s brist på alternativa perspektiv och mångfacetterad kunskap kan dessutom påstås ha legat till grund för en systematisk rigiditet. Härvid utgör det i bakgrunden introducerade typljudet ett framstående exempel då det, när det i själva verket visade sig härröra från vattenlevande djur snarare än ubåtar, påvisade en icke ifrågasatt och bristfällig bearbetningsprocess (Agrell 2021, s. 153-158). Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket kan problematiken uttryckas som att MAna fastnade i en förutfattad mening och ett mönster: om typljudet registrerades ansågs det alltid härröra från en undervattensfarkost. MAna:s ovilja att samarbeta med utomstående kompetens innebar därtill att ingen uppdagade eller påtalade den systematiska rigiditeten, varför bearbetningsarbetet fungerade dåligt under en längre

period. Vidare kan förekomsten av en systematisk rigiditet även urskiljas i samband med Sundsvalls-incidenten, då MAna, på basis av påstådda observationer, initialt bedömde att det med stor sannolikhet befann sig en miniubåt i svenskt territorialvatten (SOU 2001:85, s. 161-166). När en ubåtsjaktshelikopter sedermera erhöll ekokontakt ändrades bedömningen till och med till fastställd ubåt, och därefter inkom flera rapporter om observationer som MAna klassificerade som fastställd ubåt. I efterhand anser emellertid varken Försvarmakten eller Ubåtskommissionen, som 1995 presenterade ett betänkande om ubåtsfrågan, att Sundsvalls-incidenten utgör en konstaterad kränkning (ibid., s. 218-221). Härvid kan det följaktligen vara så att ubåtsfrågans centralitet i svensk säkerhetspolitik samt ekokontakten i fråga fick MAna att se det den förväntade sig att se, och att det var därför som rapporterna om påstådda observationer skänktes så stor trovärdighet av analysgruppen. Således uppvisade MAna en systematisk rigiditet och en oförmåga att sälla relevant information från allt brus, vilket enligt Wohlstetters teori talar för att den fungerade dåligt.

5.1.4 Delgivningen

En aspekt som enligt Skinners teori indikerar att underrättelseapparaten fungerade väl i samband med delgivningen under ubåtsfrågan är att den, i händelse av misstänkta eller bekräftade undervattenskränkningar, tenderade förse sina uppdragsgivare med en snabb initialrapport. Ett exempel på detta är U137-incidenten, då fiskarens rapport om den grundstötta ubåten inkom till Sydkustens örlogsbas klockan 09.54 och marinen hade hunnit verifiera farkostens nationalitet samt delge ÖB en första rapport om sakläget redan innan klockan 11.30 (ibid., s. 65-68). Därpå kunde ÖB först tillse att det lokala marinkommandot vidtog nödvändiga åtgärder och sedan vidarebefordra informationen till Regeringskansliet, vilket därmed kunde förbereda och upprätta formella förbindelser med Sovjetunionen om frågan. Centrala befattningshavare tillfredsställdes således med bra information på kort tid, vilket tyder på en liten diskrepans mellan produkt och behov och enligt Skinners teori talar för en välfungerande underrättelseapparat.

Efter underrättelseorganisationens initialrapport, under det sedermera löpande analysarbetet kopplat till de olika incidenterna, går det dock att urskilja vissa brister i delgivningen. Den statliga utredningsgruppen finner exempelvis att regeringen, i samband med Hårsfjärden-incidenten, informerades om att signalunderrättelser entydigt visade att det var Warszawapaktsubåtar som hade kränkt svenskt territorium, trots att några sådana omisskännliga bevis faktiskt inte existerade (ibid., s. 335-339). På samma spår skriver Agrell (2021, s. 61-62; 101-103), såsom presenteras i bakgrunden, att det förekom att underrättelseapparaten delgav centrala befattningshavare motsägelsefulla uppgifter på basis av signalspaningsdata. Dessa misslyckanden bör enligt Skinners teori emellertid inte härledas till själva

delgivningsskedet som sådant, utan snarare till de ovan diskuterade bristerna i inhämtnings- och bearbetningsskedet. Det faktum att underrättelseapparaten delgav centrala befattningshavare ett felaktigt beslutsunderlag berodde ju inte så mycket på att den inte var organiserad för att möta deras underrättelsebehov som på att den led av en felande produktionsprocess. Medan den förvisso levererade en defekt produkt tillfredsställde ju underrättelseorganisationen ändå rätt behov – information om den främmande undervattensverksamheten. Följaktligen talar Skinners teori sammantaget för att underrättelseorganisationen fungerade relativt väl i delgivningen, trots att bristerna i inhämtnings- och bearbetningsskedet stundtals innebar att de delgav sina uppdragsgivare ett felaktigt beslutsunderlag.

5.2 Underrättelseapparaten och tsunamikatastrofen

5.2.1 Planeringen

Med facit i hand går det, under tsunamikatastrofens första dygn, att urskilja en stor diskrepans mellan vad centrala befattningshavare behövde för information och vad underrättelseapparaten försåg dem med för dito, vilket enligt Skinners teori talar för att den fungerade dåligt. Härvid var det emellertid inte fråga om att underrättelseorganisationen misslyckades med att svara mot ett explicit uttalat behov, utan om att den misslyckades med att identifiera och möta ett icke uttalat och latent behov. Från och med klockan 01.59 den 26 december, då jordbävningen i Sydostasien ägde rum, hade ju högt uppsatta tjänstemän och politiker behövt förse med en god lägesbild över krisens omfattning och allvar, i syfte att kunna inrikta, prioritera och samordna underrättelseverksamheten. De centrala befattningshavarna själva var dock inte medvetna om detta, varför de inte heller uttalade ett sådant behov. Koreaus (2017, s. 239-241) beskriver sakläget som en ond cirkel. Det faktum att underrättelseapparaten inte förstod vilken avgörande information de saknade innebar ju att det inte fanns något tydligt behov som kunde styra underrättelseverksamheten. Därmed planerades inte heller någon mer extensiv informationsinhämtning kopplat till frågan, varför uppdragsgivarna inte heller blev underrättade om att det i själva verket fanns mycket om katastrofen som de inte visste men borde veta. Med utgångspunkt i det teoretiska ramverket kan underrättelsebehovet kopplat till situationen i Sydostasien således påstås ha varit stort, även ifall det inte uttalades explicit, medan beslutsunderlaget för att svara mot dito knappt existerade. Därmed tillfredsställde underrättelseapparaten produkt på intet sätt dess uppdragsgivares behov, vilket enligt Skinners teori talar för att den fungerade dåligt. Detta ges också uttryck för i händelseförloppet, då det som bekant egentligen var först under förmiddagen den 27 december, mer än ett dygn efter att

flodvågorna träffat Thailands kust, som högre beslutsfattare i Sverige tillnärmelsevis förstod krisens omfattning och allvar (SOU 2005:104, s. 147-148). Innan dess hade de centrala befattningshavarnas mer eller mindre latenta underrättelsebehov inte mötts av en tillfredsställande produkt, varför planeringen av verksamheten till stora delar hade uteblivit.

Efter förmiddagen den 27 december minskade emellertid den enligt Skinner indikativa diskrepansen mellan behov och produkt, då uppdragsgivarna så sakteliga började precisera vilken information de behövde och underrättelseapparaten rättade sin produktion därefter. Således föll inriktningen och prioriteringen av underrättelseverksamheten mer eller mindre på plats, men samordningen av dito var dessvärre fortfarande bristfällig. Detta illustreras inte minst av den i bakgrunden introducerade dåliga intraorganisatoriska kunskapen, vilken innebar att de bäst lämpade resurserna inte alltid utnyttjades i underrättelsearbetet (Koraeus 2017, s. 233-244). För att säkerställa en bättre samordning vid framtida kriser rekommenderade den statliga utredningsgruppen därför, i sin rapport från 2005, inrättandet av en permanent och central krisledningsfunktion inom Regeringskansliet (SOU 2005:104, s. 320-326). Ifrågavarande enhet skulle bland annat ha som uppgift att, i händelse av kris, samordna den egna myndighetens underrättelsearbete med MUST och FRA, i syfte att till fullo dra nytta av deras etablerade procedurer och kompetens. Enligt Skinners teori vore detta ett värdefullt tillskott till underrättelseapparaten, eftersom en sådan enhet skulle innebära att den blir bättre lämpad för att möta sina uppdragsgivares skiftande behov i kris. När omständigheterna förändras snabbt fordras ju ett gott samarbete mellan olika underrättelseförmågor för att de ska kunna anpassa sin produkt utefter centrala befattningshavares behov, oavsett vilken form det tar.

5.2.2 Inhämtningen

En utmärkande aspekt i den svenska underrättelseapparatsens arbete kopplat till tsunamikatastrofen är att inhämtningen av dess potentiellt mest fruktbara material – uppgifter från drabbade svenska turister – präglades av en påtaglig systematisk rigiditet. Problematiken återfinns huvudsakligen hos UD:s konsulära avdelning, som under morgonen den 26 december fick ansvar för att ta emot och handlägga alla inkommande samtal från drabbade svenska turister och deras anhöriga (ibid., s. 124-130). Den stora mängden inringare innebar att avdelningen snabbt blev överbelastad, och den vedertagna handläggningsmetoden, som byggde på att dokumentera inkommande uppgifter med papper och penna, visade sig snart alltför tidskrävande. Detta till trots dröjde det till den 29 december innan registreringsarbetet började bedrivas i ett datorprogram (ibid., s. 165). Således tog det tre dygn för UD:s konsulära avdelning att frångå sitt gängse tillvägagångssätt, trots att det hade visat sig ohållbart redan från början, vilket enligt Wohlstetters teori

talar för att den fungerade dåligt. Förekomsten av en systematisk rigiditet görs därtill än tydligare vid en närmare studie av händelseförloppet. Den 28 december kontaktades nämligen UD av Rikskriminalpolisen, som erbjöd sig att bistå den konsulära avdelningens handläggningsarbete med sin analysgrupp (ibid., s. 166). Den hade både erfarenhet av och resurser för att ta emot och hantera stora mängder personuppgifter, varför Rikskriminalpolisen bedömde att den kunde vara till stor hjälp. UD avböjde dock erbjudandet och valde istället att fortskrida med ett eget datorprogram, vilket var det som sedermera implementerades den 29 december. Programmet i fråga var en modifierad version av ett program som ursprungligen hade skapats för ett helt annat ändamål, och dess informationsstruktur var underlägsen den databas som polisens analysgrupp använde (ibid., s. 165-168). Således valde UD ett sämre men mer bekant alternativ över möjligheten att få tillgång till en redan etablerad infrastruktur för inhämtning av personuppgifter. I detta beslut återfinns en systematisk rigiditet, då UD fortskred med en idé som redan hade vunnit fäste inom organisationen även när en annan, på många sätt bättre, uppdagade sig.

I det ovan beskriva sakläget går det, utöver en systematisk rigiditet, även att urskilja en brist på helhetsgrepp inom underrättelseorganisationen. Enligt Wohlstetters teori hade ju den svenska underrättelseapparaten behövt en enskild enhet med förutsättningar och kompetens för att sammanställa alla de underrättelser som fanns till hands under krisens initiala skede, eftersom det var då bruset var som störst. Det bristande samarbetet mellan UD och Rikskriminalpolisen innebar dock att någon sådan enhet inte fanns, vilket enligt Wohlstetters teori indikerar att underrättelseapparaten fungerade illa. Problematiken härrör inte minst från vad Koraeus (2017, s. 233-244) beskriver som en dålig intraorganisatorisk kunskap, och hade således också kunnat åtgärdas genom motsatsen. Lika väl som att Rikskriminalpolisen kontaktade UD och erbjöd sin hjälp den 28 december hade ju UD kunnat kontakta Rikskriminalpolisen och äskat om hjälp redan den 26 december. Hade UD gjort det hade inhämtningen av uppgifter från drabbade svenska turister och deras anhöriga kunnat effektiviseras i ett tidigt skede, vilket i sin tur hade varit positivt för underrättelsearbetet som helhet. Såsom situationen istället utvecklade sig var det emellertid först den 30 december, efter att UD hade stött på problem i implementeringen av sitt egenmodifierade datorprogram, som ett sådant samarbete faktiskt blev verklighet (SOU 2005:104, s. 165-167). Vid det laget hade dock antalet inkommande samtal börjat trappas av, vilket renderade samarbetet mindre gynnsamt än om det hade kommit till stånd under något av de föregående dyggen.

5.2.3 Bearbetningen

I nära koppling till den ovan diskuterade inhämtningen går det även i bearbetningsskedet att urskilja en brist på helhetsgrepp i underrättelseapparatens

arbete. Den statliga utredningsgruppen finner nämligen att medan såväl UD som andra departement förvisso hade funktioner för inhämtning, såsom den konsulära avdelningens handläggare som mottog uppgifter från drabbade svenska turister, så kompletterades de i ringa utsträckning av en samlad analysfunktion som kunde omvandla uppgifterna till ett användbart beslutsunderlag (ibid., s. 265-268). Med andra ord saknade underrättelseapparaten en enskild enhet med förutsättningar och kompetens för att analysera hela floran av tillgängliga underrättelser, vilket enligt Wohlstetters teori indikerar att den fungerar dåligt. Avsaknaden av ordnad informationsbearbetning kan därtill tänkas ha förstärkts av den påtagliga överbelastning som präglade inhämtningsarbetet samt den generella frånvaron av ändamålsenlig krisledning som rådde inom UD. Under dessa omständigheter lär nämligen merparten av den tillgängliga arbetskraften ha satts på att bemanna telefoner och hantera det stora informationsflödet medan analysen av det inkomna materialet och produktionen av beslutsunderlag hamnade i skymundan. Således försämrades förutsättningarna för att urskilja relevant information ur allt brus ytterligare, vilket verkade som en katalysator för det bristande helhetsgreppet i verksamheten.

Vidare går det att påstå att UD också präglades av en systematisk rigiditet i bearbetningen, då det under krisens första dygn tycks ha funnits en ovilja att beakta och tro på sådant material som talade för ett värre scenario än vad som förväntades. Ett exempel på detta är det faktum att somliga centrala mellanchefer väntade mellan ett och två dygn med att överge sin julleidighet och infinna sig på arbetsplatsen, trots att de hade blivit varskodda om det kaosartade tillståndet på departementet (ibid., s. 195). Ett annat exempel är därtill att UD, trots inkommande rapporter om det stora antalet drabbade svenskar, formellt stod fast vid sitt konsulära perspektiv djup intill midnatt den 27 december, då Räddningsverket till slut fick i uppdrag att bistå svenska medborgare i Thailand (ibid., s. 149-154). Således uppvisade aktörerna i fråga en tendens att se det de förväntade sig att se – någon sorts normalbild – även när information som talade för motsatsen inkom, vilket enligt Wohlstetters teori indikerar att underrättelseapparaten fungerade dåligt. Härvid bör dock påpekas att den generellt bristande lägesuppfattningen kan ha bidragit till båda dessa misslyckade beslut. Utöver en ovilja att beakta material som talade för ett värre scenario än vad som förväntades kan ju aktörerna i fråga antas ha agerat på basis av en dålig uppfattning om krisens omfattning och allvar.

5.2.4 Delgivningen

I samband med tsunamikatastrofen delgavs centrala befattningshavare den mest elementära biten information – att det hade inträffat en jordbävning i Indiska oceanen med tsunamivågor som följd – förhållandevis snabbt. Såsom presenteras i bakgrunden nåddes ju UD av den första rapporten om vad som hade inträffat klockan

04.40, och under timmarna därefter informerades därtill många andra relevanta aktörer om situationen (ibid., s. 143-147). Vid första anblick indikerar detta, enligt Skinners teori, att underrättelseorganisationen fungerade väl, då den på kort tid mötte ett icke uttalat underrättelsebehov. Sanningen är emellertid att den snabba informationsöverspridningen i ringa grad berodde på underrättelseapparats lämpliga organisation, utan snarare på goda initiativ från enskilda individer. Härvid utgör Förvarsdepartementets chef för underrättelse- och beredskapsenheten ett lysande exempel, då han befann sig på semester och gjordes medveten om flodvågorna i Sydostasien genom en nyhetsnotis strax innan klockan 06.00 (ibid., s. 143-144). Därpå sammanställde han befintlig information i ett kort meddelande och skickade dito till Statsrådsberedningens statssekreterare samt försvarsministern, vilka därmed var först bland det politiska toppskiktet att underrättas om det inträffade. Enligt Skinners teori talar detta för att underrättelseapparaten fungerade dåligt, eftersom den härvid uppvisade en oförmåga att tillfredsställa sina uppdragsgivares behov. Att en mellanchefer som hade läst morgonnyheterna på sin juledighet lyckades förse centrala befattningshavare med ett bättre beslutsunderlag än den del av underrättelseapparaten som var i tjänst indikerar ju enligt Skinners teori att organisationen som helhet inte fyllde sin funktion.

Efter att underrättelseapparats uppdragsgivare hade delgivits den första informationen om tsunamivågorna i Sydostasien blev det centrala problemet i underrättelsearbetet att raffinera deras förståelse för katastrofens seriositet. Trots att centrala befattningshavare hade erhållit en snabb initialrapport var det ju som bekant först under förmiddagen den 27 december, efter att ambassadören i Bangkok själv hade givit en ögonvitnesskildring av förödelserna i området, som högre beslutsfattare i Sverige tillnärmelsevis förstod katastrofens omfattning och allvar (ibid., s. 147-148). Härvid återfinns tydliga tecken på att underrättelseapparaten, enligt Skinners teori, fungerade dåligt. Vid det laget hade det nämligen, såsom diskuterat i avsnittet om inhämtningen, strömmat in motsvarande vittnesuppgifter från svenska turister i över ett dygn, utan att dessa för den sakens skull hade sammanställts och delgivits centrala befattningshavare. Som Koraeus (2017, s. 220-233) skriver berodde detta huvudsakligen på UD:s hierarkiska organisation, frånvarande mellanchefer och ovilja att vidarebefordra uppgifter som var obekräftade eller hade inkommit från någon annan källa än den egna representationen. Således besatt UD egentligen den nödvändiga informationen för att möta det existerande underrättelsebehovet redan under dagen den 26 december, men misslyckades med att göra så på grund av ett antal organisatoriska begränsningar. Detta tyder på att underrättelseapparats struktur och kultur orsakade en diskrepans mellan dess produkt och centrala befattningshavares behov, vilket enligt Skinners teori talar för att den fungerade illa.

5.3 Innebörd för underrättelseapparaten

Hitintills har analyskapitlet, medelst det teoretiska ramverket, utforskat hur väl den svenska underrättelseapparaten fungerade i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, och det är härvid på sin plats med ett sammanfattande svar på frågeställningens första del. Under ubåtsfrågan fungerade planeringen generellt väl, i synnerhet eftersom en flexibel användning av MANa medförde att underrättelseapparaten löpande kunde möta det mest kritiska underrättelsebehovet. I samband med tsunamikatastrofen lyste planeringen emellertid med sin frånvaro, inte minst på grund av att UD:s undermåliga krishanteringsrutiner innebar att uppdragsgivarnas informationsbehov lämnades obesvarat. Vidare fungerade inhämtningen under ubåtsfrågan till vissa delar bra och till andra mindre bra, då underrättelseapparaten förvisso inte präglades av en systematisk rigiditet men ändå led av ett bristande helhetsgrepp i verksamheten. I samband med tsunamikatastrofen kantades inhämtningen dock av idel problem, då det går att urskilja såväl en systematisk rigiditet som en brist på helhetsgrepp i arbetet. Likaledes förelåg båda dessa organisatoriska begränsningar under bearbetningsskedet i de båda fallen, vilket, likt problemen i inhämtningsskedet, inte minst berodde på en oförmåga att koordinera och utnyttja underrättelseapparats mest lämpade resurser. Slutligen fungerade delgivningen under ubåtsfrågan relativt väl, då underrättelseorganisationen tenderade möta rådande informationsbehov på kort tid och de tillkortakommanden som ändå förelåg till stor del var följdfelet från inhämtningen och bearbetningen. I samband med tsunamikatastrofen präglades delgivningen emellertid av desto större problem, i synnerhet på grund av att UD:s struktur och kultur hindrade departementet från att tillfredsställa centrala befattningshavares behov av beslutsunderlag.

Ur sammanställningen ovan framgår en intressant observation: endast under planerings- och delgivningsskedet i samband med ubåtsfrågan fungerade den svenska underrättelseapparaten på ett tillfredsställande sätt. Detta kan huvudsakligen knytas till två faktorer: Försvarmaktens fundamentalt goda krisberedskap samt inrättandet av MANa efter Utö-incidenten 1980. Att försvarsorganisationens hela verksamhet i grund och botten syftar till att förbereda för det värsta innebar nämligen att den, redan vid ubåtsfrågans begynnelse, var inställd på och väl rustad för att hantera en kris. Att den dessutom, så snart främmande undervattenskränkningar uppdagade sig som ett nytt problem, skapade en enhet för att svara mot det nya underrättelsebehovet innebar ju att den blev än bättre rustad för att hantera återstoden av krisen. På så sätt var underrättelseapparaten, i samband med ubåtsfrågan, lämpligt organiserad redan från början, varpå den dessutom vidtog en omstrukturering för att ytterligare minska diskrepansen mellan sin produkt och centrala befattningshavares behov. Samma typ av krisberedskap och anpassningsförmåga återfinns emellertid inte hos Regeringskansliet i samband med tsunamikatastrofen. Ifrågavarande

myndighets huvudsakliga verksamhet syftar ju inte till att förbereda för det värsta, och krisens korta tidsrymd lämnade därtill inget utrymme för att anpassa organisationsstrukturen utefter det nya problemet. Härvid går det således att fråga sig om det på basis av detta finns fog för att omstrukturera den svenska underrättelseapparaten, och därmed svara jakande på frågeställningens andra del? Svaret är nej, eftersom omorganiseringen i fråga redan är genomförd. Såsom diskuteras i avsnittet om planeringsskedet under tsunamikatastrofen föreslog ju den statliga utredningsgruppen, i sitt betänkande från 2005, inrättandet av en central krisledningsfunktion inom Regeringskansliet, och 2008 blev kansliet för krishantering verklighet (Gagliano 2022). Den nya enheten upprätthåller bland annat en kontinuerlig omvärldsbevakning i syfte att uppmärksamma och larma om situationer som kan utvecklas till kriser, och den har dessutom i uppgift att biträda högre tjänstemän i hanteringen av dito (Regeringskansliet). Således har underrättelseapparaten, efter tsunamikatastrofens slut, redan vidtagit en omstrukturering för att minska diskrepansen mellan sin produkt och centrala befattningshavares behov vid framtida kriser. Följaktligen adresserar kansliet för krishantering de problem som präglade Regeringskansliet under planerings- och delgivningsskedet, och det finns på basis av dessa steg i underrättelsecykeln inte längre fog för att omstrukturera den svenska underrättelseapparaten.

Därmed kvarstår endast att klarlägga huruvida det på basis av inhämtnings- och bearbetningsskedet i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen finns anledning att förändra Sveriges underrättelseorganisation. För att göra detta finns det en poäng i att utgå från rotorsaken till att det förekom ett bristande helhetsgrepp och en systematisk rigiditet i verksamheten: avsaknaden av myndighetsöverskridande samarbete. MAnas problem i inhämtningsskedet hade ju kunnat avhjälpas genom en närmare samverkan med FRA, medan dess svårigheter i bearbetningen exempelvis hade kunnat lindras genom att ta hjälp av FOA (numera FOI). Vidare hade UD:s komplikationer i inhämtningen kunnat lösas genom ett tidigare samarbete med Rikskriminalpolisen, medan dess problem i bearbetningsskedet exempelvis hade kunnat avhjälpas genom att erhålla stöd från MUST. Sålunda blir frågan kring huruvida det på basis av dessa två fall finns fog för att omstrukturera underrättelseapparaten synonym med frågan kring huruvida underrättelseapparaten, sedan de båda krisernas slut, har vidtagit någon omstrukturering för att främja myndighetsöverskridande samarbete. Vad gäller ubåtsfrågan går det härvid att argumentera för att Enheten för samordning av försvarsunderrättelsefrågor (SUND), som inrättades inom Regeringskansliet 2000, utgör en sådan omorganisering. Enheten tillkom nämligen till följd av ett upplevt behov av bättre samverkan inom underrättelseapparaten, och på dess ansvar ligger bland annat att utgöra en kontaktyta mellan regeringen, MUST, FRA, FMV och FOI (Eriksson 2016, s. 48-50). SUND arbetar förvisso inte operativt, såsom med krishantering, men i dess uppgift ingår att inrikta och samordna den svenska underrättelseverksamheten (SOU 1999:37, s. 293). Hade enheten existerat under ubåtsfrågan hade det således kunnat konstitueras en

plattform för att identifiera och korrigera det faktum att MAna i alltför liten utsträckning samarbetade med resterande delar av underrättelseapparaten, och därigenom förhindra det bristande helhetsgrepp och den systematiska rigiditet som präglade dito i samband med inhämtningen och bearbetningen. Vidare, vad gäller tsunamikatastrofen, går det att argumentera för att det ovan introducerade kansliet för krishantering, vars inrättande adresserade Regeringskansliets problem i planerings- och delgivningsskedet, även kan avhjälpa avsaknaden av myndighetsöverskridande samarbete i inhämtnings- och bearbetningsskedet. I dess uppgift att biträda högre tjänstemän i krishanteringsarbetet ingår nämligen bland annat att samordna tillgängliga resurser för att dessa ska kunna utnyttjas på bästa möjliga sätt (Regeringskansliet). Hade kansliet existerat i samband med tsunamikatastrofen hade det sålunda kunnat utgöra en funktion för att koordinera UD:s arbete med underrättelseapparatsens övriga förmågor, och därmed förhindra det bristande helhetsgrepp och den systematiska rigiditet som präglade dito under inhämtnings- och bearbetningsskedet. Sammanfattningsvis har Sveriges underrättelseorganisation således, sedan ubåtsfrågans och tsunamikatastrofens slut, redan vidtagit omstruktureringar som adresserar bristen på myndighetsöverskridande samarbete. Följaktligen finns det inte heller på basis av inhämtningen och bearbetningen, utöver på basis av den ovan diskuterade planeringen och delgivningen, fog för att omstrukturera den svenska underrättelseapparaten.

6 Slutsats

Med utgångspunkt i Carl Bildts stundande översyn av den svenska underrättelseapparaten, vilken bland annat ska utvärdera och vid behov lämna förslag på förändringar av dess organisation, har föreliggande uppsats studerat Sveriges underrättelseverksamhet i kris. Mer specifikt har den sökt besvara en tudelad frågeställning: hur väl fungerade den svenska underrättelseapparaten i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, och finns det på basis av dessa två fall fog för att omstrukturera Sveriges underrättelseorganisation?

Avseende frågeställningens första del finner uppsatsen att den svenska underrättelseapparaten, i samband med ubåtsfrågan, generellt lyckades med planeringen och delgivningen men misslyckades med inhämtningen och bearbetningen. Dess framgång i underrättelsecykelns första och sista steg berodde huvudsakligen på dess goda krisberedskap och anpassningsförmåga, medan dess motgång i underrättelsecykelns två mittersta steg till största del var resultatet av MANA:s bristande samarbete med andra underrättelsefunktioner. Vidare, vad gäller tsunamikatastrofen, finner uppsatsen att underrättelseapparaten överlag fungerade dåligt i underrättelsecykelns samtliga steg. Den misslyckade planeringen och delgivningen berodde främst på en avsaknad av krisberedskap och anpassningsförmåga, medan den misslyckade inhämtningen och bearbetningen företrädesvis orsakades av att UD inte gjorde anspråk på eller tillhandahölls nödvändiga resurser.

Avseende frågeställningens andra del finner uppsatsen att det, på basis av ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen, inte längre finns fog för att omstrukturera Sveriges underrättelseorganisation. De nödvändiga förändringarna av underrättelseapparaten, vilka gjordes uppenbara genom de ovan redovisade misslyckandena, har nämligen redan vidtagits. Kopplat till ubåtsfrågan handlar detta främst om inrättandet av SUND, vilken genom sin roll som underrättelseapparats koordineringsförmåga adresserar MANA:s bristfälliga samverkan med andra underrättelsefunktioner. Vidare, vad gäller tsunamikatastrofen, handlar det i huvudsak om inrättandet av kansliet för krishantering, vilket genom sitt uppdrag att förbereda och samordna Regeringskansliets krishanteringsarbete adresserar UD:s undermåliga krisberedskap och otillräckliga samarbete med andra resurser.

Avslutningsvis måste det framhållas att föreliggande uppsats allena identifierar att det redan har vidtagits organisatoriska förändringar som *adresserar* underrättelseapparats problem i samband med ubåtsfrågan och tsunamikatastrofen; inte att det redan har vidtagits organisatoriska förändringar som *åtgärdat* dito. Följaktligen når den slutsatsen att det inte längre finns fog för att omstrukturera

Sveriges underrättelseorganisation på basis av dessa två fall eftersom så redan har skett, men den säger ingenting om huruvida de vidtagna omstruktureringarna faktiskt har fyllt sin funktion. Härvid återfinns således en inriktning för framtida forskning som, med utgångspunkt i föreliggande alster, kan utreda huruvida SUND och kansliet för krishantering faktiskt har rådit bot på de problem som de häri anses adressera.

7 Källförteckning

- Agrell, Wilhelm, 2021. *U137 och ubåtskrisen*. Lund: Historiska Media.
- Bet. 2007/08:FöU12. Stärkt krisberedskap. Forsvarsutskottets betänkande. [Elektronisk] Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/starkt-krisberedskap_GV01F%C3%B6U12/. Hämtdatum: 2023-11-21.
- Denscombe, Martyn, 2010. *The Good Research Guide: For Small-Scale Social Research Projects*. Upplaga 4. Maidenhead: McGraw-Hill Education.
- Dir. 2023:150. Översyn av underrättelseverksamheten. Forsvarsdepartementets kommittédirektiv. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/contentassets/20223375b773471385732f445b512a93/oversyn-av-underrattelseverksamheten-dir.-2023150.pdf>. Hämtdatum: 2023-11-13.
- Durbin, Brent, 2019. "Bridging the Gap: The Scholar-Practitioner Divide in Intelligence" i Stephen Coulthart, Michael Landon-Murray & Damien Van Puyvelde (red.) *Researching National Security Intelligence: Multidisciplinary Approaches*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, s. 179-192.
- Eriksson, Gunilla, 2016. *Swedish Military Intelligence: Producing Knowledge*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Forsvarsmakten 2022. *Reglemente Underrättelsetjänst (R UND 2022)*. [Elektronisk] Tillgänglig: https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/2-om-forsvarsmakten/dokument/reglementen/r_und_2022.pdf. Hämtdatum: 2023-11-27.
- Gagliano, Alexander, 2022. "Regeringens krishanterare fick info om pandemin via FHM:s pressträffar". *Sveriges Radio*. Nyhetsartikel. 2022-02-27. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/artikel/regeringens-krishanterare-fick-info-om-pandemin-via-fhms-presstraffar>. Hämtdatum: 2023-12-19.
- Kent, Sherman, 1949. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Knox Clarke, Paul & Leah Campbell, 2020. "Decision-making at the sharp end: a survey of literature related to decision-making in humanitarian contexts", *Journal of International Humanitarian Action*, vol. 5, nr. 2, s. 1-14. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-020-00068-2>. Hämtdatum: 2023-11-14.

- Koraeus, Mats, 2017. *Stressing Knowledge: Organisational closed-ness and knowledge acquisition under pressure*. Doktorsavhandling, Radboud University Nijmegen. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1155093/FULLTEXT01.pdf>. Hämtdatum: 2023-11-23.
- Regeringskansliet = Regeringskansliets webbplats, Regeringskansliets krishantering. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/regeringskansliets-krishantering/>. Hämtdatum: 2023-12-19.
- Regeringskansliet 2023. *Sveriges underrättelseverksamhet ska utredas*. Försvarsdepartementet, 30 oktober 2023. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/10/sveriges-underrattelseverksamhet-ska-utredas/>. Hämtdatum: 2023-11-13.
- Skinner, Wickham, 1974. "The Focused Factory", *Harvard Business Review*, vol. 52, nr. 3, s. 113-121. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://hbr.org/1974/05/the-focused-factory>. Hämtdatum: 2023-11-14.
- SOU 1999:37. *Underrättelsetjänsten - en översyn*. 1996 års underrättelsekommittés betänkande. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1999/03/sou-199937/>. Hämtdatum: 2023-11-13.
- SOU 2001:85. *Perspektiv på ubåtsfrågan*. Ubåtsutredningens betänkande. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2001/11/sou-200185/>. Hämtdatum: 2023-11-16.
- SOU 2005:104. *Sverige och tsunamin - granskning och förslag*. 2005 års katastrofkommissionens betänkande. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2005/12/sou-2005104/>. Hämtdatum: 2023-11-16.
- Teorell, Jan & Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Wohlstetter, Roberta, 1962. *Pearl Harbor: Warning and Decision*. Stanford: Stanford University Press.