

# Vem såg det inte komma?

*Om det rysk-ukrainska kriget, underrättelseutredningen (SOU 2025:78) och analysnivåer i studiet av underrättelsemisslyckanden*

Johan Matz

## Inledning

Det ryska angreppet mot Ukraina den 24 februari 2022 har för Sveriges del haft vittgående konsekvenser när det gäller försvars-, säkerhets- och utrikespolitik. Redan fyra dagar efter det ryska anfallet, den 28 februari, beslutade riksdagen att donera krigsmateriel till Ukraina, bland annat i form av 5 000 pansarvärnsvapen, s.k. pansarskott (Bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174).<sup>1</sup> Denna donation har under de därpå följande tre åren, fram till september 2025, följts av inalles 20 donationer av krigsmateriel till ett sammanlagt värde av runt 100 miljarder kronor.<sup>2</sup> Även om det svenska regelverket för krigsmaterielexport – lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel, samt de så kallade riktlinjerna för krigsmaterielexport – inte sätter några ovillkorliga hinder i vägen för utförsel av krigsmateriel till en krigförande stat måste donationerna till Ukraina likväl betraktas som ett mycket stort avsteg från den politik inom krigsmaterielexportområdet som har tillämpats alltsedan första världskriget.<sup>3</sup> Beslutet om krigsmaterieldonationer till Ukraina följdes av

- 1 Ärendet initierades i nära samverkan med regeringen genom ett s.k. utskottsinitiativ. Förutom pansarskotten omfattade donationen även hjälmar, skyddsvästar och livsmedel till ett värde om högst 413,5 miljoner kronor.
- 2 För en sammanställning av de svenska donationerna av krigsmateriel, se Regeringen 2025a. När det gäller beslutsprocesser och parlamentarisk insyn i fråga om Ukrainadonationerna, se Matz.
- 3 Donationerna av krigsmateriel till Finland under Andra världskriget, liksom till motståndsrörelserna i Danmark och Norge under samma krig, utgjorde tillfälliga avsteg från den svenska linjen att inte exportera krigsmateriel till länder eller politiska rörelser som är inblandade i väpnade konflikter. Denna linje uttalades offentligt (förmodligen) första gången av dåvarande konsultativa statsrådet Östen Undén den 3 april 1935, i samband med Andra kammarens debatt om första utskottets utlåtande nr 35, med förslag till förordning om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel (*Riksdagens protokoll*, AK, 7). Se även Undéns uttalande i frågan den 3 mars 1937 (*Riksdagens protokoll*, FK, 15). Det svenska regelverket för krigsmaterielexporten har varit föremål för översyn vid återkommande tillfällen, senast i samband med 2023 års krigsmaterielutredning (dir. 2023:161), vars betänkande (SOU 2024:77), presenterades den 2 december 2024.

Johan Matz är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.  
E-post: johan.matz@svet.lu.se

en svensk ansökan om medlemskap i *the North Atlantic Treaty Organization* (Nato) som inlämnades, samtidigt med Finlands, den 16 maj 2022. Efter en utdragen process ratificerades det svenska Natomedlemskapet slutligen i mars 2024.<sup>4</sup> Också här talar vi om en genomgripande förändring som länge betraktades som otänkbar.<sup>5</sup> Till detta skall också läggas satsningar på den svenska Försvarsmakten som inte har setts sedan kalla krigets dagar (Prop. 2024/25:34, bet. FöU2, rskr. 2024/25:114).

Wilhelm Agrell delar i sin bok *Vi såg det inte komma* in det s.k. förvarningsförloppet i fyra faser. Den första fasen – *varseblivning* – handlar om hur företeelser och, ibland specifika händelser eller serier av händelser av en viss kategori, förs upp på den politiska agendan i termer av möjliga hot och risker. Den andra fasen – *vaksamhet* – handlar om hur hoten rangordnas och vilka initiativ och åtgärder som, möjligtvis, vinner politisk acceptans och leder till åtgärder i politiskt och institutionellt hänseende. Den tredje fasen – *larmfasen* – handlar om hur ett eller flera hot övergår från att betraktas som möjliga till att betraktas som omedelbart förestående. Och den fjärde – *eftervarningsfasen* – tar sin början i själva händelsen, och handlar, som Agrell uttrycker det, ”om att få grepp om vad [händelsen] är och om det är en avslutad isolerad händelse eller en inledning på ett fortgående förlopp”. Det är också en period som präglas av eftertanke och åtgärder, inte minst av institutionellt slag, vars yttersta syfte är att man skall stå bättre rustad nästa gång larmklockorna börjar ljuda (Agrell, 2022).

Oavsett hur vi delar in månaderna och åren som föregick den ryska attacken mot Ukraina är det ett faktum att vi, med den agrellska terminologin, befinner oss i eftervarningsfasen och att de ovan nämnda åtgärderna, från krigsmaterieldonationerna till Ukraina till Natomedlemskap och satsningar på territorialförsvaret är barn av denna fas. Detsamma kan på goda grunder sägas gälla också för regeringens beslut av den 26 oktober 2023 att låta ”tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet” (Dir. 2023:150 och dir. 2024:80). Här kan invändas att den senaste utredningen kring den utrikesorienterade militära underrättelsetjänsten tillsattes för nära 30 år sedan, i slutet av 1990-talet – dess betänkande presenterades 1999 – och att Försvarsberedningen efterlyste en ny utredning av samma område redan år 2008.<sup>6</sup> En utredning om det svenska

4 Sveriges riksdag antog regeringens förslag om Natoanslutningen den 22 mars 2023 (prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148). Ungern var det sista av Natos medlemsländer som ratificerade det svenska medlemskapet (den 5 mars 2024).

5 Försvarsminister Peter Hultqvist uppgav i en intervju med *Dagens Nyheter* att han ändrade sin inställning i fråga om ett svenska Natomedlemskap den 11 april 2022 (Holmström 2022a). Hultqvist har också beskrivit sin ändrade hållning i tidningen *Dalademokraten* (Hultqvist 2022).

6 1996 års underrättelsekommitté överlämnade sitt betänkande (SOU 1999:37) i mars 1999. Se även Försvarsberedningens rapport, 88.

utrikesunderrättelseväsendet hade således sannolikt blivit aktuell oavsett utbrottet av det ryska-ukrainska kriget. Icke desto mindre får nog slutprodukten – utredningen överlämnade sitt betänkande den 13 juni 2025 – sägas vara starkt präglad av det rysk-ukrainska kriget och, i synnerhet, månaderna omedelbart före krigsutbrottet.

## Underrättelseutredningens bakgrundsbeskrivning och förslag

Bland utredningens förslag märktes främst, för det första, upprättandet av "en offentlig nationell underrättelsestrategi som i breda drag [skulle ange] inriktningen av [underrättelsetjänsternas] verksamhet"; som borde ligga "mellan [den av regeringen fastställda nationella säkerhetsstrategin och] inriktningen av underrättelsetjänsterna", och som borde "fastställas av regeringen" (SOU 2025:78, 31, 196–197). För det andra märktes en uppdelning, dels i "en i huvudsak civil utrikes underrättelsetjänst med strategisk inriktning", dels i "en militär underrättelsetjänst med mer omedelbar inriktning på Försvarmaktens behov" (ibid., 26, 174). Den civila utrikesorienterade underrättelsetjänsten – *Utrikestjänsten* – skulle, menade utredningen, bli "en nationell resurs direkt under regeringen"; "den bör organiseras som en separat myndighet och ledas av en nationell underrättelsechef", och dess "uppgift [skulle bli] att inhämta, bearbeta och analysera information, såväl från öppna källor som [från] olika så kallade särskilda metoder" (ibid., 26). Utredningen anförde vidare att utrikestjänsten borde "upprättas genom överföring av uppgifter och förmågor från nuvarande Must, primärt stora delar av försvarsunderrättelseunderlaget"; att "den inhämtningsförmåga som i dag finns på Must som avser öppna källor och inköp av kommersiellt tillgängliga data [skulle övergå] till den nya myndigheten"; och att "Kontoret för särskild inhämtning (KSI) skulle ingå i den nya myndigheten" (ibid., 174, 182).

Bland de skäl som utredningen anförde till stöd för sina förslag märktes bl.a. trender och tendenser av mer övergripande art – utredningen talade här om en "skarpare och bredare hotbild" mot Sverige (ibid., 18, 91–96); om en uppluckring av den traditionella gränslinjen mellan yttre underrättelsetjänst och inre säkerhetstjänst" (ibid., 18); om nya möjligheter till samarbete med andra staters underrättelsetjänster till följd av det svenska medlemskapet i Europeiska unionen (EU) och i Nato (ibid., 18, 107–118); och om "helt nya möjligheter till inhämtning av mer eller mindre öppen information" bland annat via "kommersiella aktörer med förmågor som i många fall kan likställas med vad de mest kvalificerade statliga resurserna kan förmå" (ibid., 18–19, 96–104). Utredningen pekade vidare på faktorer av mer operativ natur – man talade här om "den allt större roll som statsministern spelar i att företräda den samlade svenska säkerhetspolitiken", vilken sades medföra "högre krav

på statsministerns kansli, Statsrådsberedningen (SB), att samordna svenskt agerande i både bilaterala och multilaterala samarbetsforum, främst EU och [...] Nato” (ibid., 126–127). ”Den centrala statsledningens behov av underrättelsestöd [ökar]” följaktligen (ibid., 128). Utredningen noterade också, när de gäller de mer operativa faktorerna, att ”underrättelsefrågor som sådana i dag tar större plats i internationell säkerhetspolitisk dialog och beslutsfattande”; att ”säkerhetspolitiska hänsyn behöver tas i beaktande i allt fler politikområden”; och att ”behovet av underrättelseinformation som kan komplettera förståelsen av ett skeende eller bidra till informationsövertag i internationella relationer och samarbeten [därmed] ökar” (ibid., 128).

Utöver ovan nämnda tendenser och faktorer ägnade utredningen, som ovan nämnts, förhållandevis stor uppmärksamhet åt upptakten till det rysk-ukrainska kriget och särskilt den roll som den svenska militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) spelade under denna period. Utredningen menade här bland annat att ”den svenska bedömningen av den [ryska] motivbilden fallerade” (ibid., 24); att ”bedömningen av ryskt risktagande hamnade fel” (ibid., 157); och att man ”mot denna bakgrund [kan] tala om ett systemfel” (ibid., 24). Utredningen artbestämde även detta systemfel i termer av ett underrättelsemisslyckande:

Underrättelsemisslyckande är knappast någonting unikt. Det finns en rik flora av situationer där underrättelseorganisationer inte har sett hotet eller förändringen komma. Det ligger i sakens natur att underrättelser innehåller en grad av osäkerhet. Det finns aldrig någon garanti för att alla bedömningar blir korrekta. Gemensamt för många av dessa underrättelsemisslyckanden är dock att man i efterhand försökt att lära av dem för att minska sannolikheten för att de upprepas. Det finns också en relativt rik litteratur och forskning i ämnet. Det är viktigt att vi gör samma sak. (ibid., 23)

## **Analysnivåer i studiet av den svenska förvarningen inför det rysk-ukrainska kriget**

Bilden av en ofullständig svensk förvarning inför den ryska ukrainaattacken var dock inte ny. Den 15 juni 2022 – nästan på dagen tre år innan offentliggörandet av underrättelseutredningen – presenterade Mikael Holmström, säkerhetspolitisk reporter vid *Dagens Nyheter* (DN), resultatet av ett omfattande journalistiskt arbete på basis av uppgifter från bland annat källor med, av allt att döma, god insyn i underrättelseprocessen under upptakten till kriget. ”Så sent som veckorna för Rysslands angrepp”, menade en av DN:s källor, ”angav Must att ett stort anfall inte var så sannolikt”. Det fanns enligt källan heller ingen rapport

som ”angav ett anfall av den storlek som sedan kom”. En annan av DN:s källor noterade att ”vår svenska underrättelsetjänst hade i månader insisterat på att invasionen inte skulle ske” och att ”vi gjorde en fullständig missbedömning”. I Holmströms artikel noterades vidare att chefen för Must, generalmajor Lena Hallin, den 10 januari 2022, vid Folk och försvars årliga konferens i Sälen, i sin redogörelse för Musts hotbedömning, framhållit att ”ett brett ryskt militärt angrepp [visserligen] inte kunde uteslutas” men att det ”inte [framställts] som troligt”. Enligt Holmström hade Hallin vidare, under en efterföljande intervju med DN, uppgivit att Ryssland ”i möjligaste mån försöker undvika att göra en militär insats” och att ”det handlar [...] om att behålla eskalationskontrollen, inte utmana för mycket”. Holmström noterade vidare att flera av DN:s källor uppgivit att Musts rapportering till regeringen legat ”i linje med vad som framfördes under rikskonferensen”, nämligen att Ryssland ”inte [skulle] trappa upp, eskalera, genom att starta ett militärt storangrepp, det vore alltför riskabelt och kostsamt” (Holmström 2022b).

I artikeln tog Holmström också upp ny information från källor med insyn i regeringens arbete, enligt vilken den svenska utrikesministern, Ann Linde, under ett samtal med sin amerikanske motsvarighet, Anthony Blinken, vid OSSE:s möte i Stockholm den 2 december 2021, skulle ha ifrågasatt amerikanska underrättelseuppgifter om en nära förestående rysk attack mot Ukraina, och i stället framhållit ”att bedömningarna från Sveriges egen underrättelsetjänst talade emot en invasion”. Av dessa källor framgick även att statsminister Magdalena Andersson – här anges dock inte någon specifik tidpunkt – ”inte varit nöjd med de underlag hon fick från utrikes- och försvarsdepartementen” (ibid.).

Till skillnad från Holmström höll sig underrättelseutredningen nära nog uteslutande till ”byråkratinivån” i sin analys av såväl underrättelsemisslyckandets natur som orsakerna till detsamma. Tre kategorier av påstådda brister – i termer av analys, organisation och kommunikation hos Must – var föremål för behandling. Utredningen menade, när det gällde bedömningen av de ryska motiven, att ”det fanns information som pekade i olika riktningar, och att detta ”borde ha lett till omprövning av analysen och [till] att ett bredare scenario-arbete [borde ha igångsatts] i det svenska systemet” (SOU 2025:78, 86).<sup>7</sup> Utredningen menade vidare att ”bedömningen ändrades [...] först nära inpå den fullskaliga invasionen då internationell uppmärksamhet var tydligt fokuserad på [möjligheten av ett fullständigt ryskt anfallskrig mot Ukraina]” (ibid., 23, 86); att ”i situationer som denna är den militära bedömningen aldrig tillräcklig”; att det ”var uppenbart” att en regelrätt invasion av Ukraina skulle vara ”ett företag [behäftat] med mycket betydande militära risker”; att

7 På annat håll i betänkandet noterade utredningen att det ”såvitt [den] kan bedöma fanns information som pekade i olika riktningar vilket borde lett till omprövning av analysen” (ibid., 157).

krig "regelmässigt [startas] av politiska snarare än militära skäl"; och "att det självfallet är tyngden av de politiska mål som satts upp som avgör vilka militära risker aktören i fråga är beredd att ta" (ibid., 23). Utredningen noterade även att "den militära delen av underrättelseproduktionen fungerade väl"; att det är "betydligt svårare" [...] att bedöma den politiska intentionen"; men att "det i just detta fall fanns [...] en tydlig framväxande politisk motivbild i allt skarpare uttalanden av främst president Putin själv" (ibid., 23–24).

När det gäller de påstådda bristerna i fråga om Musts organisation menade utredningen att "Must i praktiken fullgör två olika uppdrag – ett civilt underrättelseuppdrag med regeringen som huvudsaklig uppdragsgivare och ett militärt underrättelse och säkerhetstjänstuppdrag med [ÖB] som huvudsaklig uppdragsgivare"; att detta "[dubbelkommando] över Must [sammantaget innebär] flera utmaningar för styrning och ledning"; att det "mot bakgrund av regeringens och ÖB:s alltmer åtskilda underrättelsebehov har visat sig utmanande för Must att tillfredsställa dem båda; och att "den förändrade behovsbilden, såväl den militära som den bredare civila, innebär ett starkt förändringstryck på Musts uppdrag" (ibid., 155). Utredningen noterade vidare att "ett högt säkerhetsskydd har inneburit viss sektionering inom och mellan organisationens olika delar", och att detta har lett till "en viss tröghet genom stora avstånd organisatoriskt, fysiskt och i arbetssätt" (ibid., 156–157). Därutöver, noterade utredningen, "värderas information som inhämtas genom särskilda metoder högre än aggregerad analys och öppen information", något som till del har "sin grund i en invisning att basera analysen huvudsakligen på unik information" (ibid., 157). Detta har, menade utredningen, "begränsat Musts förmåga att möta mottagarnas behov och det samlade underrättelse-systemet har därmed svårt att utvinna maximala synergier ur investerade resurser" (ibid.).

När det slutligen gällde de påstådda bristerna i fråga om Musts externa kommunikation konstaterade utredningen att "återkommande utvärderingar av Must underrättelseproduktion har identifierat vissa utmaningar, särskilt vad gäller mottagarna i Regeringskansliet":

Must föredragningar och skriftliga rapportering upplevs som omständliga och otydliga både vad gäller språk och bedömnin-  
gar. De osäkerheter som alltid finns i underrättelsebedömningar  
kommuniceras inte på ett tydligt sätt. Det finns fördelar med den  
långvariga integrationen av militär- och bredare säkerhetspolitisk  
bearbetning och analys inom Must. Men i det rapporteringsflöde  
som når regeringen och RK [Regeringskansliet] så upplever man  
inte att man får del av en sådan sammanvägd bild. (ibid., 157)

Utredningen identifierade således områden där olika typer av brister kan sades ha förekommit men de många frågor som härvid uppkommer har lämnats i

allt väsentligt obesvarade. Det gäller till exempel frågan varför det inte skedde någon omprövning av analysen inom Must, eller varför ett bredare scenarioarbete inte igångsattes, trots den av utredningen påstådda förekomsten av information "som pekade i olika riktningar". Det har heller inte gjorts försök att närmare utreda varför Must inte beaktade den ryska statsledningens uttalanden som indikerade "en tydlig framväxande politisk motivbild". Vidare kan konstateras att utredningen inte har behandlat på vilket eller vilka sätt de påstådda organisatoriska bristerna – det dubbla kommandot, sektioneringen och benägenheten att tillmäta större vikt vid information som insamlats med särskilda metoder – inverkade på Musts sammanvägda underrättelsebedömning. Viss vidare vägledning kring utredningens syn på dessa frågor framkom emellertid i samband med att utredningen presenterades den 13 juni 2025. Utredningens huvudman, den tidigare stats- och utrikesministern Carl Bildt, noterade här att

vi har gjort en rätt grundlig genomgång av upptakten till den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina. Det blev väl inte alldeles rätt, om jag uttrycker saken med stor försiktighet, och det har vi lagt betydande tid åt hela den processen. Hur det blev så och vilka lärdomar man ska dra av detta och det leder väl fortfarande till vissa friktioner. (Regeringen 2025b, vid 11:14-11:47)

Bildt noterade vidare, att "du får en militär underrättelsetjänst och en civil underrättelsetjänst, ja, det är två stycken – är det bra eller dåligt? Jag tycker ju att det är bra för att du får en pluralism i systemet":

Det visade sig kanske i upptakten till Ukraina att det blev för mycket bara en uppfattning och det blev ingen diskussion och värdering av de olika möjligheterna. Vi har visserligen andra, vi har [Försvarets forskningsinstitut] FOI och andra som kommer in i det hela men det blev lite för monotont i systemet och i och med att blev för monotont så blev det lite för lite känslighet i att värdera annan information än den som man tidigare tyckte att man hade. Och då får du lite mera, du får ett system med lite mer intellektuell spänst och spänning och det tror jag vi behöver i en mycket mer komplicerad omvärld om vi tittar några år framåt. (Ibid., vid 19:09-19:50)

Bildt har sedermera återkommit till bristerna i fråga om förvarningen under upptaktsfasen till Ukrainakriget, dels i samband med en replik på en debattartikel av tidigare ÖB Johan Wiktorin, den 14 juli 2025, där han noterade att det var "viktigt [...] att alla röster kommer fram – det hade möjligen gjort att den uppenbara missbedömningen inför den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina 2022 kunde ha undvikits" (Bildt), dels i samband med en intervju med DN,

den 22 november 2025, där han i anslutning till journalistens påstående att Bildt ”vill bygga om det svenska underrättelsesystemet”, noterade att ”det är naturligt när det sker ett underrättelsemisslyckande” och att ”misslyckanden är väl inte alldeles okända i världshistorien men när de sker brukar man försöka dra lärdomar av detta” (Ek & Nantell 2025).

Den tredje kategorin – frågan om bristerna hos Musts externa kommunikation – kan sägas handla mindre om underrättelsebedömningens upphovsman och avsändare och mer om mottagaren, alltså regeringen och Regeringskansliet, och det för oss till den politiska nivån i underrättelseutredningens analys. Även om utredningen, som nämnts, nära nog uteslutande höll sig på byråkratinivån finns dock två konstateranden som skulle kunna sägas höra hemma på den politiska nivån, nämligen dels att ”ansvaret för en sammanvägd underrättelsebedömning i det svenska systemet ligger hos Must” (SOU 2025:78, 23), dels att ”Musts löpande bedömningar fick stor betydelse för hur regeringen bedömde utvecklingen” (ibid., 86). Utredningen behandlade inte frågan om när och av vem detta ansvar gavs till Must – det synes möjligt, rentav troligt, att en sådan fördelning av ansvar inom det svenska utrikesorienterade underrättelseväsendet kan ha skett i enlighet med politiska direktiv.<sup>8</sup> Utredningen har heller inte behandlat frågan varför Musts löpande – enligt utredningens förmenande ”fallerade” – bedömningar tilläts utöva så stort inflytande på regeringens bild av risken för ett ryskt anfall, liksom eventuellt politiskt ansvar härvid.

## Tre invändningar mot underrättelseutredningens analys

### REGERINGENS ANSVAR

Utredningens sammantagna bild av det svenska underrättelsemisslyckandet synes därmed, om än implicit, vara tecknad i termer av en kausalkedja där Must, i sin oförmåga, i analytiskt, organisatoriskt och kommunikativt hänseende, att leva upp till de förväntningar som följer med den särskilda roll man har blivit tilldelad – att ansvara för den sammanvägda underrättelsebedömningen – har lett regeringen på villovägar. Den särskilda rollen som underrättelsesamordnare framhålls således inte endast för att åskådliggöra själva flödet av underrättelser från vederbörande underrättelseorgan till regeringen utan också som en viktig, rentav avgörande förklaring till varför regeringen

8 1996 års underrättelsekommitté föreslog att Regeringskansliet tillförs en struktur för detta ändamål – en samordningsfunktion för underrättelsefrågor bestående av en departementsövergripande beredningsgrupp på statssekreterarnivå stödd av ett samordningssekreteriat för underrättelsefrågor. Den centrala uppgiften blir därmed att svara för att regeringen löpande har tillgång till den samlade svenska underrättelsetjänstens bidrag till en sammanvägd säkerhetspolitisk analys av akuta eller långsiktiga hot mot eller risker för landets yttre säkerhet (SOU 1999:37, 34–35).

”inte såg det komma”. Av tre skäl är detta en diskutabel slutsats. För det första, ansvaret för ett stats samlade bedömning av hot och risker i den internationella politiken ligger alltid ytterst på politisk nivå – hos statsministern men också hos cheferna för närmast berörda departement, främst försvars-, justitie- och utrikesdepartementet. Den bild som här frammanas – att landets politiska ledning, i fråga om ett möjligt förestående ryskt väpnat angrepp mot ett land i Sveriges närområde, skulle ha varit mer eller mindre oförmögen att se bortom Musts sammanvägda underrättelsebedömning – bortser från att regeringen också är mottagare för en mängd information och politiska impulser via andra kanaler – från ambassader, från ministrarnas staber av politiskt tillsatta tjänstemän, från riksdagen, från partiorganisationerna m.m. Utredningen noterade visserligen att utrikesförvaltningen och ambassader ”bidrar med [...] omfattande rapportering om omvärldsutveckling” men väljer likväl att ”inte närmare belysa dessa verksamheter” (SOU 2025:78, 63).

Det framstår här som oväntat att utredningen inte har ägnat uppmärksamhet åt, till exempel, den svenska Moskvaambassadens rapportering, eller rapporteringen från andra ambassader av relevans i sammanhanget. Mediernas roll när det gäller informationsflödet till ministrarna och deras respektive departement har heller inte fått någon behandling. Också detta framstår som svårförsvarligt mot bakgrund av den omfattande rapporteringen i såväl svenska som internationella medier runt årsskiftet 2021/2022 kring främst amerikanska underrättelsebedömningar, vilka gjorde gällande att ett ryskt anfall mot Ukraina var nära förstående. Utredningen nämnde att både Storbritannien och USA under hösten 2021 offentliggjorde ”underrättelsebaserade bedömningar” där ”en fullskalig invasion av Ukraina [framhölls som] det mest sannolika scenariot” (SOU 2025:78, 86). Någon diskussion kring hur denna rapportering kan ha inverkat på regeringens bedömning av det internationella läget fördes dock inte. Utredningen noterade visserligen att Musts bedömning, ”fick stor betydelse” för regeringens bild av skeendet – en sådan formulering utesluter inte att också andra faktorer kan ha haft en stor betydelse men då inte någon annan faktor omnämns förstärks bilden av Musts ansvar för det påstådda svenska underrättelsemisslyckandet. Här kan invändas att direktiven för utredningen inte medger utrymme för en analys av underrättelseflödet från andra avsändare eller den politiska nivåns överväganden vid tolkningen av underrättelserna. Mot en sådan bakgrund – dvs. att utredningen var tvungen att bortdefiniera den politiska nivån synes det likväl diskutabelt att så entydigt framställa Must som ansvarigt till den påstådda felbedömningen av de ryska avsikterna. Här skall också framhållas att det i direktiven inte finns någon anvisning om att utredningen bör uppehålla sig vid upptakten till Ukrainakriget eller det svenska underrättelseväsendets agerande i samband därmed. När det gäller upptaktsfasen kan utredningen således sägas ha gjort en positiv, eller extensiv, tolkning av direktiven. I fråga om kommunikationen av underrättelser

till den politiska nivån under samma fas, vilken nog med en motsvarande extensiv tolkning av direktiven hade varit rimligt att inkludera – det framgår till exempel att utredningen ”skall bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose” (talar vi om behov så befinner vi oss på den politiska nivån) – har utredningen gjort en negativ tolkning.

### **VARI BESTÅR UNDERRÄTTELSEMISSLYCKANDET OCH DESS SKADEVERKNINGAR?**

*Det andra skälet* till att utredningens slutsats är diskutabel gäller frågan om det påstådda underrättelsemisslyckandets natur. Vari består det egentligen? Att döma av underrättelseutredningens resonemang och slutsatser handlade det om att Musts ofullständiga förvarning ”fick stor betydelse” för regeringens bedömning. Att regeringen – möjligtvis – gavs ett missvisande underlag kan ses som problematiskt men för att kunna tala om ett underrättelsemisslyckande hade någon närmare bestämning av skadeverkningarna för Sveriges del varit påkallad. Att skadan är uppenbar för Musts del står klart – utredningens betänkande utgör ett kvitto på att Must, åtminstone bland somliga inom den svenska säkerhets- och utrikespolitiska kretsen av politiker och tjänstemän, betraktas som skadskjutet – men i övrigt? Har Sverige lidit någon skada av att Must – möjligtvis – felbedömde de ryska intentionerna? Har den dåvarande regeringen lidit någon skada? Kan vi se skadeverkningar som ger återverkningar än i dag, tre år efter krigets utbrott?

Här skall inledningsvis noteras att man från Musts sida har velat nyansera bilden av ett misslyckande. I en intervju i *Aftonbladet* den 18 juni 2025, menade en icke namngiven stabschef vid Must, med hänvisning till särskilt yttrande som Must skickat till utredningen den 3 juni 2025, att ”bilden är mer nyanserad än den Bildt ger skenet av” (Svensson). I en intervju i SVT:s nyhetsdokumentär *Processen*, vilken sändes den 6 juli 2023, menade den då nyttillträdde chefen för Must, Thomas Nilsson, att han inte ”[delade] bilden” av att Must misslyckats med att slå larm om en förestående rysk invasion och att ”vi gjorde bedömningar som jag tycker alltså håller” (Granlund, b). I en intervju den 25 juni 2025, menade Nilsson, som svar på frågan huruvida det hela skulle betecknas som ett misslyckande att ”det skulle jag nog kunna säga att det var del av ett sådant misslyckande” och att ”det viktiga för mig är att vi har dragit lärdom” (*Tidningarnas telegrambyrå* 2025).

Som jämförelse kan här också inledningsvis nämnas att beskrivningen ’underrättelsemisslyckande’ inte tycks ha använts från officiellt håll när det gäller 2017 års terrordåd på Drottninggatan i Stockholm, genomfört av Rakhmat Akilov, eller det spionage som under ett flertal år riktades mot Säkerhetspolisen av den sedermera livstidsdömde Peyman Kia. Skadeverkningarna i dessa fall är dock mycket påtagliga – i fallet Akilov handlar det om fem dödsoffer och i fallet Kia om en förmedling av strategiskt viktig information till den ryska militära

underrättelsetjänsten på nivåer anses ligga väl i paritet med Stig Wennerströms och Stig Berglings (Granlund 2023a).

Det finns, som utredningen noterade, "en relativt rik litteratur och forskning" kring underrättelsemisslyckanden – det rör sig företrädesvis om detaljerade fallstudier av ett eller flera överraskningsattacker, till exempel det japanska anfallet mot Pearl Harbor i december 1941 (Wohlstetter 1962); angreppet mot Israel i oktober 1973 (Bar-Joseph 2005), terrorattacken mot World Trade Center 2001 (Parker & Stern 2005; Zegart 2007) m.fl., men det finns också studier vilka har en mer renodlat teoretisk orientering (Bar-Joseph & McDermott 2017; Betts 1978; Jones & Silberzahn 2013; Gentry & Gordon 2019; Knorr 1964; Levite 1987; Lillbacka 2022; Wirtz 2024). Gemensamt för såväl fallstudierna som för de mer teoretiskt orienterade verken är att skadorna som följer av ett underrättelsemisslyckande, eller en 'strategisk överraskning', *strategic surprise*, vilket är något av ett tvillingbegrepp här, finns beskrivna i mer eller mindre detalj. Skadedimensionen finns också med i de definitioner av fenomenet som vi hittar i den vetenskapliga litteraturen. Hos Levite (1) definieras 'strategisk överraskning' som "the sudden realization that one has been operating on the basis of an erroneous threat assessment that results in a failure to anticipate a grave threat to 'vital' national interests". Hos Lillbacka (27) talas det om "errors in collection and/or analysis, and/or errors in decision based on intelligence, having identifiable detrimental consequences in relation to policy aims".

Även om materiella skador i termer av obrukbara örlogsfartyg eller raserade byggnader alltså inte omnämns explicit i definitionerna talas det likväl om tämligen konkreta skadeverkningar, enligt den första definitionen, i termer av särskilt viktiga nationella intressen som på grund av en ofullständig hotförståelse nu ligger oskyddade för fientlig påverkan och/eller förstörelse, och enligt den andra definitionen, i termer av "konkreta konsekvenser av skadlig art" i förhållande till politiska målsättningar. Det kan diskuteras huruvida den påstådda svenska oförmågan att förutse den ryska invasionen motsvarar den vetenskapliga definitionen av begreppet underrättelsemisslyckande. Det skulle kunna hävdas den första delen av den första definitionen är tillgodosedd – Sverige tycks av allt att döma utgått från en felaktig bedömning av de ryska avsikterna – men inte självklart den senare delen, som rör oförmågan att "förutse ett allvarligt hot mot centrala nationella intressen". Det var visserligen ett centralt nationellt intresse vid tidpunkten för invasionen, liksom i dag, att en rysk militär aktion riktad mot svenskt territorium eller viktiga svenska intressen i Östersjöregionen, till exempel övriga EU-medlemmars territoriella integritet, skulle kunnat förutses och avvärjas, men risken för en sådan aktion riktad mot något av dessa intressen vid tidpunkten för den ryska uppmarschen mot Ukraina betraktades av samtiden som begränsad, bland annat mot bakgrund av det faktum att de ryska militära resurserna var koncentrerade utmed gränsen mot Ukraina, men också därför att en sådan aktion, riktad

till exempel mot de baltiska staterna, skulle ha medfört att Ryssland skulle hamna i en väpnad konflikt med Nato (Haglund, Olsson). Även om Ukrainas fortbestånd som en självständig stat sedan år 2023 har upphöjts till ett mycket centralt mål för svensk utrikespolitik, rentav det helt överordnade målet – i den utrikespolitiska deklarationen för år 2024 noterade utrikesminister Tobias Billström till exempel att ”stödet till Ukraina [är] de kommande årens främsta utrikespolitiska uppgift [för regeringen]” (*Riksdagens protokoll*, 2024), och i motsvarande deklaration för år 2025 meddelade Billströms efterträdare, Maria Malmer-Stenergård, att ”stödet till Ukraina är regeringens främsta utrikespolitiska uppgift” (*Riksdagens protokoll*, 2025), – så var detta inte fallet under perioden närmast före det rysk-ukrainska kriget. Här kan särskilt framhållas den dåvarande utrikesministern Ann Linde, som i sin utrikesdeklaration för år 2022, vilken presenterades i riksdagen den 16 februari 2022, ordagrant refererade huvudinnehållet i 2009 års s.k. solidaritetsdeklaration, möjligtvis eller rentav troligtvis, för att göra klart att den svenska solidariteten i militär bemärkelse slutade vid EU:s östra gräns (*Riksdagens protokoll*, 2022).<sup>9</sup>

Men varför är det intressant att närmare precisera skadans art? Räcker det inte, som utredningen har gjort, med att säga att ”Musts löpande under rättelsebedömningar fick stor betydelse för hur regeringen bedömde utvecklingen”. Problemet är dock att börjar vi tala om en kausalkedja som inbegriper ett påstått bristfälligt underlag från Must som den ’oberoende variabeln’ och regeringens bedömning som den ’beroende’ så kan frågor kring omfattning och art när det gäller skadeverkningarna på denna bedömning, liksom huruvida vi kan urskilja andra givare av underlag till densamma, knappast förbises. Det medför, i sin tur, att vi åter befinner oss på den politiska nivån. Det av utredningen påstådda underrättelsemisslyckandet inbegriper – vare sig direktiven medger det eller inte – bägge nivåerna. Skall vi därtill, som utredaren återkommande har framhållit, kunna dra lärdomar inför framtiden, liksom klargöra hur sådana lärdomar skall omsättas i institutionell bemärkelse, synes det på samma sätt svårt att bortse från en sådan diskussion och analys. När det gäller de institutionella lärdomarna har utredningen dock svaret klart för sig – lösningen består, åtminstone till del, i en omfördelning av uppgifter inom det svenska underrättelseväsendet och i upprättandet av en ny myndighet, en civil utrikestjänst. Den i det närmaste totala tystnaden från utredningens sida när det gäller vägen från problembestämning – ett underrättelsemisslyckande – till lösning – upprättandet av en ny myndighet, inrättandet av en nationell underrättelsechef m.m., framstår som svårförsvarlig, också med hänvisning till

9 Linde sade här att ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-land eller ett nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Vi ska därför kunna ge och ta emot stöd, såväl civilt som militärt” (*Riksdagens protokoll*, 2022). För solidaritetsdeklarationen, se skr. 2008/09:137, bet. 2008/09:UU11 och rskr. 2008/09:291.

de begränsningar som direktiven kan sägas medföra. Det kan förstås hävdas att utredningen behandlade så säkerhetskänslig verksamhet att en fullödlig analys, vare sig av möjliga dysfunktioner i termer av analys och förmedling hos Must, eller när det gäller regeringens bedömning, inte kan göras. I en intervju med *Aftonbladet*, i samband med presentationen av utredningen, noterade Bildt att,

formuleringarna om misslyckandet med Rysslands invasion är nog övervägda och förankrade. Att frågan är känslig har jag förståelse för. Där hade jag velat säga mera, mycket arbete lades ner på denna, men de var lite överdrivet angelägna om sekretess. (Svensson 2025)

Å andra sidan kan framhållas att Must, enligt samma artikel i *Aftonbladet*, den 3 juni 2025, tillhandahållit ett yttrande till utredningen vari man beskrev ”att man gjort en rad interna utredningar [...] men att perspektiv och redogörelser om det inte finns med i Bildts utredning” (Svensson 2025). Detta låter antyda att Must således gärna hade sett ett mer fördjupat resonemang kring dessa aspekter i utredningens betänkande och att sekretessen – möjligtvis – inte lagt hinder i vägen i den utsträckning som Bildt gjorde gällande.

Utredningen gav sammanfattningsvis ingen vägledning kring frågan om skadeverkningar men det ger däremot Holmström som i sin ovan nämnda artikel, förutom byråkratinivån också tar upp skeenden på politisk nivå, närmare bestämt två – dels ordväxlingen mellan Blinken och Linde i december 2021, dels statsministerns missnöje med underlaget från utrikes- och försvarsdepartementen.

I det första fallet rör det sig om ett möjligt misslyckande på diplomatins område som – kanske – hade sin grund i missvisande information från Must. Även om informationen om innehållet i samtalet är begränsad till några rader i Holmströms artikel – samtalsrapporten från mötet har inte offentliggjorts – framstår det i efterhand som oförsiktigt att inför en annan stats utrikesminister, därtill en stat vars underrättelseresurser på utrikesområdet vida överstiger Sveriges, framhålla information som ”talade emot en invasion”. Att därtill ange avsändaren av denna information – den svenska underrättelsetjänsten – framstår också som diskutabelt. Vi vet inga närmare detaljer kring vilka rapporter mer specifikt från den svenska underrättelsetjänsten som utrikesministern stödde sig på, vi saknar kännedom om rapporternas formuleringar och slutsatser, vi vet inte om utrikesministerns tolkning av desamma var rimlig givet deras innehåll och vi vet heller inte, som nämnts, hur orden föll under samtalet.<sup>10</sup> Under alla förhållanden är detta det närmaste vi kommer en beskrivning av en

10 Linde har, i en intervju med Holmström den 8 september 2023, bekräftat att hon med hänvisning till att ”vi gjorde den här bedömningen tillsammans med i stort sett alla europeiska länder” bestred de amerikanska underrättelseuppgifterna om en förestående rysk attack. Hon gav dock inga ytterligare detaljer kring samtalet (Holmström 2022c).

möjlig skada för Sveriges, regeringens och det svenska underrättelseväsendets del. Den andra skadeverknigen handlar mer om förtroendet inom regeringen, liksom mellan olika delar av Regeringskansliet, och deras respektive bedömningar – här kan vi knappast tala om skador för Sveriges del i någon vidare bemärkelse – men här framtonar i stället en annan bild, med delvis nya aktörer – försvars- och utrikesdepartementen – vilka uppges ha tillhandahållit missvisande information åt statsministern. Det förefaller möjligt att delar av denna information byggde på den samlade underrättelsebedömningen med Must som upphovsman, men det förefaller lika möjligt, rentav troligt, som ovan nämnts, att underlaget kan ha innehållit information från andra håll, och att denna information kan ha kompletterats, inom ramarna för Regeringskansliets hantering av densamma, med bedömningar och slutsatser av mer politisk art.

Ett möjligt stöd för en sådan slutsats kan skönjas bland uttalanden som har gjorts av utrikesminister Linde från krigets utbrott och framåt, närmare bestämt i form av en successiv förskjutning i hennes beskrivning av producenterna av underlag och bedömningar. Den 24 februari 2022, några timmar efter den ryska inmarschen i Ukraina, noterade Linde i en intervju i *Aktuellt* ”att det blev så här omfattande. Omedelbart. Det måste jag säga var oväntat” – ”vi hade inte uteslutit det här, men jag måste ändå säga att det är förvånande att Putin valde att gå in så massivt från öster, från söder och från Belarus” (Granlund 2023b). I detta uttalande talade således utrikesministern om ”vi” – här fanns inga direkta hänvisningar till det svenska underrättelseväsendet – och intrycket är närmast att Linde här talade om övriga medlemmar av regeringen och den trängre kretsen av politiskt sakkunniga inom Regeringskansliet. I SVT:s nyhetsdokumentär *Processen*, vilken publicerades ett år och fyra månader efter krigsutbrottet, den 6 juli 2023, noterade Linde likaledes bland annat att ”den bedömningen och den analysen gjorde ju inte vi då” och att ”vi [inte] trodde [...] att [Putin] skulle vara så huvudlös”. På frågan ”om det var dålig underrättelseinformation” svarade Linde ”med att beskriva allmänt hur [Musts] rapporter brukar vara upplagda” och att ”underrättelsetjänsten i det här läget inte lyckades fånga Rysslands och [...] Putins intentioner”:

Skulle man vara beredd att kasta allt över ända när det gällde relationerna med väst. Och dessutom till ett sådant kostbart pris i form av människoliv och så där. Och att han skulle göra det. Det var ju då bedömningen att han inte skulle göra det för att det var huvudlöst. (Granlund 2023b)

I en intervju med Holmström, publicerad den 8 september 2023 noterade Linde ”att det skulle ske någonting, det trodde vi hela tiden. Att det blev en fullskalig invasion, det var förvånande”. Linde fortsatte, och här var det inte längre någon oklarhet kring frågan vilken typ av underlag som hennes bedömning vilade på: ”den bedömning som vi och de flesta europeiska länder gjorde, byggd på

underrättelseinformation, var att det här nog inte skulle ske” (Holmström 2022c). Även om underlaget, som nämnts, får betraktas som bristfälligt tycks bilden av underrättelseväsendets betydelse för den påstådda svenska oförmågan att korrekt tolka de ryska avsikterna – åtminstone hos Linde – ha förstärkts över tid.

Jonsson (2024) har i sin analys av den svenska förvarningen under upptakten till det rysk-ukrainska kriget framhållit att det bland ”key intelligence consumers” kan ha funnits en benägenhet att sätta tilltro till de mindre alarmerande rapporterna ”particularly as the alternative suggested that Sweden might have to consider Nato membership – a very divisive course of action within the governing Social Democrats, and one that both the Ministers of Defence and Foreign Affairs objected to” (Jonsson 2024: 450). Jonsson går inte närmare in på den politiska dimensionen av det svenska underrättelsemisslyckandet – hans analys är huvudsakligen koncentrerad till frågan om möjliga dysfunktioner inom Must i termer av grupptänkande, spegelseende osv. – men här skall noteras att två ledande företrädare för regeringen, försvarsministern och utrikesministern, under månaderna före invasionen gjorde uttalanden som nog kan sägas ha bundit regeringen vid en viss tolkning av de ryska intentionerna. I samband med Socialdemokraternas partikongress i november 2021, noterade försvarsminister Peter Hultqvist att ”de andra vet mycket väl var vi står, och det blir inga ansökningar om något medlemskap i Nato så länge vi har en socialdemokratisk regering. Jag kommer definitivt aldrig så länge jag är försvarsminister att medverka i en sådan process” (*Dagens industri TV*, 2021).

Den 24 januari 2022, vid en tidpunkt då bland annat USA beslutat att donera krigsmateriel till Ukraina, meddelade Linde att Sverige inte avsåg att stödja Ukraina genom donationer av militär utrustning. Linde noterade att ”vi har väldigt starka regler mot vapenexport så det är inte aktuellt för vår del. Men vi stödjer Ukraina på många andra sätt, framför allt genom ett mycket högt bistånd för reformer i Ukraina som vi tror är något av det viktigaste” (Wicklén 2022). Den 13 februari 2022 noterade Linde vidare, i en intervju med *SVT Agenda*, på frågan om hennes åsikt om då pågående leveranser av krigsmateriel från Storbritannien och Litauen till Ukraina, att ”det är ju så att varje land måste själv bestämma hur man stödjer Ukraina. Vi har ju i Sverige ett av världens tuffaste exportregler när det gäller vapen och det är ju en myndighet som tittar på det men jag kan inte tänka mig att det är en möjlighet för Sverige”. På frågan varför det inte skulle vara möjligt, förtydligade Linde, att,

det är så här att vi har ju en av de starkaste vapenkontrollexportreglerna som finns och det måste ju följas även i sådana här, eller kanske alldeles särskilt i sådana här sammanhang. Samtidigt är det ju så att Sverige är ju en av de absolut största givarna för att stärka Ukrainas motståndskraft med över 240 miljoner om året

plus att vi då deltar i Kanadas i Unifier-mission för att stärka försvarsmakten i Ukraina. Så vi är ett av de länder som stödjer den ukrainska motståndskraften och det ukrainska civilsamhället mest av alla. [...] Vi kan inte helt plötsligt säga så här att bara för att det nu är en konflikt så skall vi ändra våra vapenexportregler. Vi har ju vapenexportregler just därför att de skall följas också när det är konflikt. (SVT, *Agenda*, 2022)

Så sent som den 16 februari 2022, alltså lite mer än en vecka före den ryska invasionen, i samband med presentationen av den utrikespolitiska deklarationen i riksdagen, hänvisade Linde på nytt till ”det strikta exportkontrollregelverk som vi har” som hinder för svenskt stöd till Ukraina i form av krigsmateriel. Hon hänvisade också till en ytterligare faktor – den svenska Försvarsmakten:

Sedan vill jag också säga att Försvarsmakten naturligtvis också har synpunkter på detta eftersom vi just nu håller på att upprusta vårt eget försvar. Därför tycker jag ändå att det bästa för oss är att fortsätta med vårt exceptionellt höga stöd till Ukraina. Bland annat har vi stöd till försvaret genom utbildningar. Vi deltar i Operation Unifier, i SMM och på andra sätt för att stärka försvarssektorn, liksom genom att ge motståndskraftssupport. Det är det bästa för oss, snarare än att ge oss in på detta nu. Så ser vi på saken. (*Riksdagens protokoll*)

Här skall också noteras att Linde i samma utrikespolitiska deklaration framhöll att ”regeringen [inte avsåg] att ansöka om Natomedlemskap”, att ”den säkerhetspolitiska linjen ligger fast” och att ”vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och har bidragit till stabilitet och säkerhet i norra Europa” (*Riksdagens protokoll*, 2022). Till dessa uttalanden kan även läggas statsministerns uttalande den 8 mars 2022, att en svensk ansökan om medlemskap ”i det här läget [...] ytterligare [skulle] destabilisera läget i Europa” (Carlén 2022).

## FÖRVARNING OCH POLITISERING

Uttalandena av Andersson, Hultqvist och Linde för oss till *en tredje invändning* mot underrättelseutredningens slutsatser, nämligen dess avsaknad av analys och resonemang kring, dels hur den politiska nivån tolkade underrättelserna från Must, dels hur informations- och impulsflödet i motsatt riktning – från den politiska nivån till Must – kan ha sett ut. Anderssons uttalande – visserligen fällt runt två veckor efter den ryska attacken men likväl – visar, tillsammans med ovan anförda uttalanden av Hultqvist och Linde, på ett utrikes- och säkerhetspolitiskt språkbruk på den politiska nivån som gav litet eller rentav inget utrymme för ett scenario där Ryssland skulle skrida från ord till handling och igångsätta en storskalig invasion av Ukraina. Om så skulle ske skulle det ju bli

svårt, rentav omöjligt – vilket också sedermera blev fallet – att hålla fast vid den svenska alliansfriheten och linjen att inte att stödja Ukraina med krigsmateriel. När det gäller flödet av information och möjliga impulser av politisk natur från Regeringskansliet till Must skall framhållas att utredningen påstod sig ha "tagit del av skriftlig rapportering från underrättelsetjänsterna till regeringen och RK under en längre period" och "haft diskussioner med relevanta delar av underrättelsesystemet och befattningshavare i RK" (SOU 2025:78, 22-23).<sup>11</sup> Även om den senare beskrivningen av utredningsarbetets uppläggning öppnar för möjligheten att frågan om politiska signaler till underrättelseväsendet kan ha varit föremål för diskussion syntes dock intet av sådana resonemang i utredningens betänkande. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att utifrån och i efterhand rekonstruera ens de yttre formerna för kommunikationen mellan Must och Regeringskansliet – och här avses uteslutande föredragningar inför regeringskansliföreträdare, eller rentav inför ministrar, där signaler av politisk art kan ha givits – alltså inte med vilken frekvens den skriftliga rapporteringen förekom från Must, eller dess innehåll (vilket sannolikt kommer att förbli fördolt under överskådlig tid). När det gäller riksdagen är uppgiften enklare, åtminstone i fråga om att kartlägga om och när kommunikation har förekommit. Här framgår att chefen för Must, Hallin, tillsammans med representanter från FOI och Utrikespolitiska institutet, den 9 december 2021, informerade försvars- och utrikesutskotten "om det säkerhetspolitiska läget i Ukraina" och att "ledamöternas frågor besvarades" – det gavs alltså möjlighet, åtminstone i teorin, för ledamöter tillhörande de regeringsbärande partierna, liksom för partier i opposition, att ge politiska impulser kring vad som var gångbart att säga och inte säga (Utrikesutskottet och Försvarsutskottet). Några uppgifter om ytterligare föredragningar inför riksdagen under perioden fram till krigsutbrottet finns inte.

Sammantaget leder detta fram till att utredningens påståenden om ett underrättelsemisslyckande i termer av analytiska, organisatoriska och kommunikativa brister hos Must måste betraktas som illa underbyggda, dels då analysen av dessa brister är ofullständig – här finns ju, som nämnts, inte ens ett försök att besvara frågorna varför analysen inte anpassades till den information som utredningen menade "pekade i olika riktningar", eller på vilket sätt de organisatoriska aspekterna inverkar på analysarbetet –, dels då utredningen har avstått från att analysera den politiska nivån och dess olika lösningar, liksom informations- och impulsflödena från denna nivå till Must. Slutsatsen kan därmed svårligen bli någon annan än att hänvisningarna till den politiska nivån i försöken att förklara det svenska underrättelsemisslyckandet måste ses som lika giltiga som hänvisningarna till Must. Det är också svårt – i ljuset av de

11 Arbetsprocessen i fråga om analysen av underrättelsemisslyckandet beskrivs även på annat håll i betänkandet där det heter att utredningen "särskilt [har] studerat underrättelserapporteringen i samband med den ryska uppmarschen mot Ukraina under 2021 och inledningen av 2022", och att den har genomfört "ett antal intervjuer med individer på centrala funktioner under denna period" (SOU 2025:78, 63-64).

ovan anförda uttalandena av Andersson, Hultqvist och Linde – att frigöra sig från intrycket att det hela nog sist och slutligen handlar om ett misslyckande på främst politisk nivå. Antingen i form av politiskt betingade låsningar hos relevanta kretsar inom Regeringskansliet när det gäller tolkningen av rapporterna från Must, och/eller att Musts rapporter – inte nödvändigtvis dess analysarbete – var präglade av mer eller mindre uttalade signaler från politisk nivå kring vad som var önskvärt att framföra, alltså att Must i praktiken blev politiserat, antingen under upptaktsfasen till kriget eller att det – möjligtvis – var politiserat redan på förhand. Något slutligt omdöme i frågan är inte möjligt att fälla då det närmare innehållet i rapporteringen är fördolt.

Dessa patologier – att beslutsfattare ser det som de vill se och att underrättelse-tjänsterna medvetet eller omedvetet anpassar sina bedömningar och sitt språkbruk efter vad man tror ligger i linje med politiska målsättningar och syften – är välbekanta från forskningen kring så kallad politisering av underrättelseverksamhet (Bar-Joseph 2013; Coletta 2018; Kent 1949: 195–201). Utredningen tog intressant nog upp frågan om risken för politisering men i ett annat sammanhang, nämligen i fråga om dess ovan nämnda resonemang om Musts ”omständliga och otydliga” föredragningar och skriftliga rapportering. Utredningen noterade här att det pågår ”ett utvecklingsarbete [...] i [Regeringskansliet] för att öka kundnyttan och säkerställa att underrättelser i högre utsträckning erbjuder relevant stöd i centrala policyprocesser” (SOU 2025:78, 146). I anslutning härtil noterade utredningen vidare att ”dialogen med underrättelsemyndigheterna behöver organiseras på ett sätt som motverkar risken för att underrättelsebedömningar, på bekostnad av sakriktighet, anpassas till vad man tror mottagarna vill höra eller har nytta av”, och att ”även information som mottagare kan uppleva gå emot önskvärd policy behöver framföras” (ibid., 146). Någon reflektion kring möjligheten att denna politiskt betingade anpasslighet kan ha förekommit i dialogen mellan Must och Regeringskansliet under upptakten till Ukrainakriget finns inte.

## Utredningens förslag – en väg mot ökad politisering av underrättelseväsendet

Mot bakgrund av ovanstående kan det inte betraktas som annat än aningslöst att flertalet av utredningens mer genomgripande förslag på goda grunder kan sägas leda till en påtagligt förhöjd risk för just politisering. Den nationella säkerhetsstrategin handlar om en strategi för ett helt politikområde som omfattar en mängd myndigheter – ett politikområde som därtill med jämna mellanrum blir föremål för översyn och reflektion i riksdagen.<sup>12</sup> Upprättandet av ”en offentlig

12 Se till exempel bet. 2024/25:UFöU1. Se även utrikesutskottets återkommande betänkanden vari behandlas av riksdagsledamöterna väckta motioner kring vissa säkerhetspolitiska frågor, till exempel bet. 2023/24:UU11.

nationell underrättelsestrategi som i breda drag anger inriktningen av [underrättelsetjänsternas] verksamhet” berör däremot endast ett tämligen begränsat antal myndigheters arbete – utredningen betecknar Försvarsmakten med dess underavdelning Must, Försvarets materielverk, FRA, FOI och Säkerhetspolisen som myndigheter med underrättelseuppdrag (SOU 2025:78, 59).<sup>13</sup> Det finns heller ingen övergripande politik för underrättelseområdet som kan bli föremål för riksdagens översyn – prioriteringar på underrättelseområdet får närmast betraktas som underordnade mer övergripande strategier inom Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik. En strategi som anger färdriktningen inom ett så specifikt och avgränsat verksamhetsområde som underrättelsetjänst, och med bäring på ett så begränsat antal myndigheters verksamhet, får betraktas som främmande i svensk förvaltningstradition.

Utredningens visioner om den framtida underrättelseproduktionen – här får antas att utredningen alltså talade om inhämtnings-, bearbetning-, och analysarbetet inom den tänkta utrikestjänsten – där ”uppdragsgivare och underrättelsekonsumenter [...] är aktiva deltagare istället för passiva mottagare”, ”där ansvar och kunskap bärs gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten”, och där ”analytikerns roll förändras [till att verka] som dialogpartner till underrättelsemottagarna” kan också ses som problematisk ur politiseringsperspektivet (ibid., 105). Om analytikern skall verka i en miljö där personal från Regeringskansliet, somliga på poster med en tydlig politisk koppling, finns närvarande och deltar i en dialog med analytikern synes det långt ifrån säkert att analytikerns möjligheter till en självständig, på sakkunskap grundad bedömning, kan garanteras. Att presentera analyser som går emot rådande politiska uppfattningar torde under alla förhållanden vara mer komplicerat om politiskt tillsatta tjänstemän och rentav beslutsfattare finns närvarande i själva analysprocessen. Utredningen genomför, som nämnts, inte någon analys av orsakerna till den påstådda låsningen inom Must till en viss bild av möjligt framtida ryskt agerande, men om vi tänker oss att så kallat grupptänkande kan vara en förklaringsfaktor, dvs. där normer inom en grupp blir bestämmande för vad som får sägas inom densamma, torde inte heller idén om att ”ansvar och kunskap” [skall bäras] gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten” vara särskilt lämplig (Janis). Men vi kan förstås tänka oss att utredningen här ger en antydning om vad som har framkommit under analysarbetet, alltså att det påstådda underrättelsemisslyckandet skulle kunna förklaras med hänvisning till att enskilda analytiker inom Must har haft alltför stort inflytande under analysprocessen. Som ovan nämnts framhöll Bildt i samband med presentationen av utredningen den 13 juni att ”det blev lite för monotont i systemet”. Det kan dock diskuteras

13 Här skall nämnas att utredningen därutöver omnämner underrättelsedimensionen i fråga om myndigheterna Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen (Noa), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), Kustbevakningen (KBV), Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och Tullverket (ibid., 59).

om en sådan möjlig dysfunktion bäst avhjälpas genom att den sakkunnige berövas sin analytiska integritet på det sätt som utredningen föreslår.

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

Den 27 oktober 2025 beslutade regeringen att tillsätta en utredning under ledning av den biträdande nationella säkerhetsrådgivaren Annika Brändström med uppgift att genomföra igångsättandet av den nya utrikesunderrättelsetjänsten (Regeringen, 2025c). Kort därefter, den 12 november, meddelade regeringen, genom utrikesminister Malmer-Stennergård, att man inte avsåg att gå vidare med underrättelseutredningens förslag till inrättandet av nationell underrättelsechef (Carlsson-Örning 2025).

## Avslutning

Vem såg det inte komma? Om svaret på denna fråga bör sökas på politisk nivå snarare än hos Must, såsom har hävdats ovan, faller ett av utredningens argument – för övrigt ett ganska centralt argument – för inrättandet av en ny utrikesunderrättelsetjänst. Men utredning har också, som ovan nämnts, anfört ett flertal andra skäl till att en sådan myndighet – liksom en rad ytterligare reformer och lagändringar – är av nöden. Somliga av dem kan nog sägas vara väl avvägda, somliga förefaller mindre övertygande. Det skulle vara oriktigt att hävda att all förändring per nödvändighet är av ondo i detta läge. Underrättelseutredningen har, som ovan nämnts, framhållit vikten av att vi lär oss av underrättelsemisslyckanden (ibid., 23). Vilka lärdomar som rätteligen bör dras är dock långt ifrån så givna som underrättelseutredningen har velat låta påskina och här finns skäl – avslutningsvis – att erinra om en av de mer klarsynta analyserna i fråga om underrättelsemisslyckanden, sammanställd av den amerikanske statsvetaren Richard K. Betts i artikeln ”Analysis, War, And Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable” (1978). Här noterar Betts bland annat att ”in the best-known cases of intelligence failure, the most

crucial mistakes have seldom been made by collectors of raw information, occasionally by professionals who produce finished analyses, but most often by the decision makers who consume the products of intelligence services”:

Observers who see notorious intelligence failures as egregious often infer that disasters can be avoided by perfecting norms and procedures for analysis and argumentation. This belief is illusory. Intelligence can be improved marginally, but not radically, by altering the analytic system. The illusion is also dangerous if it abets overconfidence that systemic reforms will increase the predictability of threats. The use of intelligence depends less on the bureaucracy than on the intellects and inclinations of the authorities above it.

## Referenser

### TRYCKTA KÄLLOR

- Agrell, Wilhelm, 2022. *Vi såg det inte komma. Att missa, förtränga och bortförklara samhällshot*. Lund: Studentlitteratur.
- Bar-Joseph, Uri, 2005. *The Watchman Fell Asleep: The Surprise of Yom Kippur and Its Sources*. Albany: State University of New York Press.
- Bar-Joseph, Uri, 2013. "The Politicization of Intelligence: A Comparative Study", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(3), s. 347-369.
- Bar-Joseph, Uri & Rose McDermott, 2017. *Intelligence Success and Failure. The Human Factor*. New York: Oxford University Press.
- Betts, Richard K., 1978. "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures are Inevitable", *World Politics*, 31(1), s. 61-89.
- Bildt, Carl, 2025. "Gårdagens underrättelsetjänst är inte vad Sverige behöver", *Dagens Nyheter*, 14 juli.
- Carlén, Linnea, 2022. "Natomedlemskap skulle destabilisera säkerhetsläget", *SVT Nyheter*, 8 mars.
- Carlsson-Örning, Louise, 2025. "Regeringen slopar Bildts förslag om ny underrättelsechef", *Altinget*, 12 november.
- Coletta, Giovanni, 2018. "Politicising intelligence: what went wrong with the UK and US assessments on Iraqi WMD in 2002", *Journal of Intelligence History*, 17(1), s. 65-78.
- Dagens industri TV*, 2021. "Peter Hultqvists (S) vändning: 'Jag kommer aldrig medverka till ett Nato-medlemskap'", tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=pFkh6TU3oKc>.
- Ek, Bror Torbjörn & Anette Nantell, 2025. "Carl Bildt: Jag har numera inget jobb, vilket är rätt angenämt", *Dagens Nyheter*, 22 november.
- Gentry, John & Joseph S. Gordon, 2019. *Strategic Warning Intelligence. History, Challenges, and Prospects*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

- Granlund, John, 2023a. "Analys: Spionfallet det värsta i svensk historia – men konsekvenserna är få", *SVT Nyheter*, 25 maj 2023.
- Granlund, John, 2023b. "Ann Linde (S): 'Sverige hade fel analys – underskattade Putins krigsvilja'", *SVT Nyheter*, 6 juli.
- Haglund, Anja, 2022. "Ryssland pressat – 'Sverige attackeras inte nu'", *Tidningarnas Telegrambyrå/Tidningen Näringslivet*, 8 mars.
- Holmström, Mikael, 2022a. "Peter Hultqvist: Exakt då ändrade jag mig om Nato", *Dagens Nyheter*, 15 maj.
- Holmström, Mikael, 2022b. "Källor: Så missbedömde Sverige det ryska krigshotet", *Dagens Nyheter*, 15 juni.
- Holmström, Mikael, 2022c. "Ann Linde: 'Borde kanske ha insett'", *Dagens Nyheter*, 8 september.
- Hultqvist, Peter, 2022d. "Den 11 april kl. 08.15 ändrade jag mig om Nato", *Dalademokraten*, 15 maj.
- Janis, Irving, 1972. *Victims of Groupthink, Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Jones, Milo & Philippe Silberzahn, 2013. *Constructing Cassandra: Reframing Intelligence Failure at the CIA, 1947–2001*. Stanford: Stanford University Press.
- Jonsson, Michael, 2024. "Swedish Intelligence, Russia and the war in Ukraine: Anticipations, Course, and Future Implications", *Intelligence and National Security*, 39(3), s. 443–457.
- Kent, Sherman, 1949. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Knorr, Klaus, 1964. "Failures in National Intelligence Estimates. The Case of the Cuban Missile Crisis", *World Politics*, XVI(3), s. 455–467.
- Levite, Ariel, 1987. *Intelligence and Strategic Surprise*. New York: Columbia University Press.
- Lillbacka, Ralf, 2022. "Schelling Traps as Drivers of Intelligence Failure", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 35(1), s. 101–130.
- Matz, Johan, 2025. "Sweden's Donations and Exports of Arms to Ukraine 2022–25: Parliamentary Decision Making and Oversight", *Parliaments, Estates and Representation*, 45(3), s. 566–592.
- Olsson, Jonas, 2022. "ÖB: Man ska inte gå runt och vara orolig", *SVT Nyheter*, 18 januari.
- Parker, Charles F. & Eric K. Stern, 2005. "Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise", *Foreign Policy Analysis*, 1(3), s. 301–331.
- Svensson, Olof, 2025. "Försvarsmaktens kritik mot Bildts CIA-förslag", *Aftonbladet*, 17 juni.
- SVT Agenda, 2022. 13 februari. Programmet finns tillgängligt på Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=iC3utFkxQSU>. Lindes uttalande vid tidpunkt 13:03–14:53.
- Tidningarnas Telegrambyrå, 2025. "Mustchefen: vi missbedömde hotet från Ryssland", 25 juni.
- Wicklén, Johan, 2022. "Linde: Läget fortsatt väldigt allvarligt", *SVT Nyheter*, 24 januari.
- Wiktorin, Johan, 2025a. "Bildts förslag är farligt för Sverige", *Dagens Nyheter*, 13 juli.
- Wiktorin, Johan, 2025b. "Märkligt att Bildt inte beskriver erfarenheter från Ukraina", *Dagens Nyheter*, 15 jul

- Wirtz, James, J., 2024. "Are Intelligence Failures Still Inevitable?", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 37(1), s. 307–330.
- Wohlstetter, Roberta, 1962. *Pearl Harbor. Warning and Decision*. Stanford: Stanford University Press.
- Zegart, Amy, 2007. "9/11 and the FBI: The Organizational Roots of Failure", *Intelligence and National Security*, 22(2), s. 165–184.

## OFFENTLIGT TRYCK

### **Riksdagen**

- Riksdagens protokoll, Andra kammaren (AK), nr 24, 3 april 1935.
- Riksdagens protokoll, Första kammaren (FK), nr 16, 3 mars 1937.
- Bet. 2008/09:UU11, *Vissa säkerhetspolitiska frågor*, 7 maj 2009.
- Riksdagsskrivelse, 2008/09:291, 16 juni 2009.
- Utrikesutskottet, *Protokoll utskottssammanträde*, 2021/22:15, 9 december 2021.
- Försvarsutskottet, *Protokoll utskottssammanträde*, 2021/22:14, 9 december 2021.
- Riksdagens protokoll, 2021/22:67, 16 februari 2022.
- Utrikesutskottets betänkande (bet.) 2021/22:FiU40, *Ändringar i statens budget för 2022 – Ekonomiskt stöd och utrustning till Ukraina*, 28 februari 2022.
- Riksdagsskrivelse, 2021/22:174, 28 februari 2022.
- Bet. 2022/23:UU16, *Sveriges medlemskap i Nato*, 16 mars 2023.
- Riksdagsskrivelse, 2022/23:148, 22 mars 2023.
- Riksdagens protokoll, 2023/24:71, 14 februari 2024.
- Bet. 2023/24:UU11, *Vissa säkerhetspolitiska frågor*, 23 maj 2024.
- Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande. 2024/25:UFöU1, *Säkerhetspolitisk inriktning – Totalförsvaret 2025–2030*, 5 december 2024.
- Riksdagens protokoll, 2024/25:69, 12 februari 2025.

### **Regeringen**

- Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen, *Försvar i användning* (Ds. 2008:48), Stockholm: Edita, 2008.
- Skr. 2008/09:137, *Sveriges samarbete med Nato inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PFF) och krishanteringsinsatser*, 16 mars 2009.
- Prop. 2022/23:74, *Sveriges medlemskap i Nato*, 7 mars 2022.
- Dir. 2023:150, *Översyn av underrättelseverksamheten*, Försvarsdepartementet, 26 oktober 2023.
- Dir. 2023:161, *En modern exportkontroll av krigsmateriel i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap*, Utrikesdepartementet, 30 november 2023.
- Dir 2024:80, *Tilläggsdirektiv till underrättelseutredningen*, Försvarsdepartementet, 12 september 2024.

Regeringen, 2025a. *Militärt stöd till Ukraina*, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/militart-stod-till-ukraina/>, besökt 26 november 2025.

Regeringen, 2025b. *Inbjudan till pressträff då Pål Jonson tar emot Underrättelseutredningen*, tillgänglig på <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2025/06/inbjudan-till-presstraff-da-pal-jonson-tar-emot-underrattelseutredningen/>, besökt 26 november 2025.

Regeringen, 2025c. *Utredare ska inrätta en ny civil utrikesunderrättelsetjänst*, tillgänglig på <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/10/utredare-ska-inratta-en-ny-civil-utrikesunderrattelsetjanst/>, besökt 26 november 2025.

*Statens offentliga utredningar (SOU)*

SOU 1999:37, 1996 års underrättelsekommitté, *Underrättelsetjänsten – en översyn*. Stockholm: Elanders.

SOU 2024:77, 2023 års krigsmaterielutredning, *Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel*. Stockholm: Elanders.

SOU 2025:78, Underrättelseutredningen, *En reformerad underrättelseverksamhet*. Stockholm: Elanders.