



## FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Studier om civilt försvar

1 (26)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13416

MSB

FoT-område

Handläggare/Our reference

Datum/Date

Memo nummer/number

Fredrik Lindgren

2014-10-14

FOI Memo 5089

### **Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar**

Sändlista/Distribution:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Nils Löwegren (10 ex)

Försvarshögskolan: Ingvar Hellquist (6 ex)

FOI: Arkiv (1 ex), Fredrik Lindgren (10 ex)

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 2 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
1.1	Bakgrund och syfte.....	3
1.2	Metod.....	3
1.3	Avgränsningar .....	4
<b>2</b>	<b>Vidareutvecklade typfall</b>	<b>5</b>
2.1	Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden .....	5
2.2	Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål.....	8
2.3	Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel mot främst militära mål... 13	
2.4	Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige .....	16
2.5	Generella kommentarer om typfallen .....	21
<b>3</b>	<b>Användning av andra underlag om hotbilder</b>	<b>23</b>
3.1	Underlag från Försvarsmakten.....	23
3.2	Underlag från Försvarshögskolan .....	24
<b>4</b>	<b>Förslag på fortsatta studier m.m.</b>	<b>25</b>

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 3 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

I sitt pågående arbetet med att utveckla det civila försvaret har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gett i uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att genomföra fyra olika studier under 2014. I denna rapport redovisas studien *Generisk hotbild för utvecklingsarbetet*.

I uppdraget till FOI anges att denna studie syftar till att ”utgöra grund och verktyg till metodstöd för aktörer inom civilt försvar för att hantera hotbilder och respektive förmågeutveckling. Studiens resultat bör ge aktörer ökad förståelse för förutsättningar vid en hotutveckling som leder till beredskapshöjning och tillämpande av totalförsvaret.”

FOI uppmuntras i uppdraget att beakta underlag som tidigare utarbetats vid Krigsvetenskapliga avdelningen inom Försvarshögskolan (FHS). Dessutom bör om möjligt även underlag som tagits fram av FOI på uppdrag av Försvarsmakten (FM) nyttjas i arbetet.

Även FHS har under 2014 genomfört studier inom civilt försvar på uppdrag av MSB. FHS och FOI har samordnat arbetet med studierna och regelbundet utbytt information om det pågående arbetet.

## 1.2 Metod

Studien är i enlighet med uppdraget en fortsatt utveckling av de fyra ”typfall för fortsatta överväganden avseende civil försvarsplanering” som FOI, på uppdrag av MSB, tog fram och redovisade under 2013.<sup>1</sup>

Ett viktigt underlag för utvecklingen av typfallen har varit en annan av årets FOI-studier, *Det fragmenterade slagfältet – konsekvenser för totalförsvaret*.<sup>2</sup> Utifrån iakttagelserna om hur ett modernt krig kan yttra sig enligt denna parallella FOI-studie har beskrivningarna av de fyra typfallen kompletterats. Därutöver har analysen av typfallen fördjupats och utvidgats genom att för respektive typfall diskutera förutsättningarna för det civila försvaret utifrån vart och ett av de tre målen för civilt försvar; att värna civilbefolkningen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att understödja Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp. En tredje typ av bearbetning av typfallen har gjorts genom att till förra årets beskrivningar av tänkbara variationer av de olika typfallen lägga till ytterligare några variationer. Textmässigt innebär detta att mycket av beskrivningarna av typfallen som görs här återfinns i FOI:s redovisning av 2013 års studier, i syfte att den som vill ta del av och arbeta med typfallen inte ska behöva använda två redovisningar parallellt.

En andra del i årets studie har handlat om att ta tillvara befintligt underlag som tagits fram av FHS och FM. FOI har inte fått fullständig tillgång till något material av detta slag, men har genom muntlig och skriftlig information ändå kunnat beskriva en del av det underlag som finns och diskutera hur det, i befintlig eller utvecklad form, kan användas i det fortsatta arbetet med att utveckla ett modernt civilt försvar.

<sup>1</sup> Robert Dalsjö, Jörgen Lindström, Karl Wesslau, Ann Ödlund, Civilt försvar - en förstudie, FOI MEMO 4733, 2013

<sup>2</sup> Lindgren, F., *Inslag i modern krigföring – konsekvenser för civilt försvar*, FOI MEMO 5090, 2014

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 4 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

### 1.3 Avgränsningar

En viktig avgränsning ligger i att den ovan nämnda parallellt genomförda studien av det moderna kriget är inriktad på att beskriva och diskutera användning av militära maktmedel i en konflikt med kvalificerade motståndare. Det finns en rad andra inslag i modern krigföring och ett antal andra maktmedel än militära vars användning påverkar förutsättningarna för och ställer krav på ett modernt civilt försvar. En sådan diskussion, och de kompletteringar till typfallen som då kommer att identifieras, ligger dock utanför ramarna för denna studie.

Studien har genomförts så att redovisningen kunde utformas som ett helt öppet material. Detta gör det lättare att sprida och använda bland berörda aktörer. Vid en eventuell fördjupning av underlaget skulle mer detaljerade beskrivningar av förlopp och i synnerhet potentiella konsekvenser av olika händelser vara av värde vid användning i ett mer konkret planeringsarbete. Ett sådant underlag kan dock behöva behandlas mer restriktivt.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 5 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

## 2 Vidareutvecklade typfall

FOI redovisade under 2013 fyra typfall som grund för överväganden och diskussioner om utvecklingen av ett modernt civilt försvar.<sup>3</sup> Följande typfall redovisades:

- **Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden**  
Typfallet berör mobilisering och koncentrerings av Försvarsmaktens krigsförband, i ett läge där ett begränsat väpnat angrepp ännu inte inträffat, men kan vara förestående.
- **Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m., huvudsakligen mot civila mål**  
Typfallet omfattar ett begränsat väpnat angrepp med fjärrstridsmedel mot civil infrastruktur, i syfte att påverka Sveriges vilja att agera i en pågående internationell kris.
- **Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m., huvudsakligen mot militära mål**  
Typfallet omfattar ett begränsat väpnat angrepp med fjärrstridsmedel mot militära mål i syfte att begränsa Sveriges militära förmåga att agera i den aktuella krisen.
- **Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige**  
Typfallet beskriver ett begränsat väpnat angrepp med fjärrstridsmedel mot militära mål och civil infrastruktur, i syfte att kraftigt begränsa Sveriges politiska vilja och militära förmåga att agera. Angreppet följs upp med landstigning och luftlandsättning mot begränsade områden från vilka angriparen med kvalificerade vapensystem kan dominera närområdet.

När händelseförloppen inleds i respektive typfall förväntas ett allmänt fredstillstånd råda, utan några genomförda beredskapshöjningar. Typfallen utspelas inte vid någon given tidpunkt i framtiden utan är framtagna i perspektivet ”nu och framåt.” De är inte heller låsta till någon specifik utformning av landets försvar. Ambitionen har varit att underlaget ska vara användbart de närmaste åren i arbetet med utveckling av ett modernt civilt försvar.

Nedan redovisas de fyra typfall som utvecklades i den rapport FOI skrev år 2013. För varje typfall redovisas först antagen situation och ett händelseförlopp. Därefter diskuteras vad typfallen innebär för det civila försvaret, utifrån de tre målen (i) värna civilbefolkningen, (ii) säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, och (iii) stödja det militära försvaret. Slutligen anges ett antal möjliga sätt att variera typfallet. Avslutningsvis i kapitlet finns ett avsnitt som samlar några generella kommentarer kring de fyra olika typfallen.

### 2.1 Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden

#### 2.1.1 Situation och händelseförlopp

Detta typfall avser en situation där ett internationellt skeende och en hotbild mot Sverige föranleder regeringen att besluta om höjd beredskap. Ett angrepp på Sverige föreligger inte, men kan tänkas vara nära förestående. Det militära försvaret ska då mobiliseras, varvid

<sup>3</sup> Robert Dalsjö, Jörgen Lindström, Karl Wesslau, Ann Ödlund, *Civilt försvar - en förstudie*, FOI MEMO 4733, 2013

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 6 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

mycket korta tidskrav gäller; huvuddelen av krigsförbanden ska, efter beslut om höjd beredskap, kunna påbörja lösande av uppgift inom några dagar och samtliga delar inom en vecka. Efter mobilisering ska krigsförbanden transporteras från mobiliseringsorten till områden enligt grundförsvarsplan eller särskilt beslut.<sup>4</sup> Parallellt med detta ska det civila försvaret vidta åtgärder på sitt område som föranleds av beslut om höjd beredskap. Dessa två parallella processer torde medföra en avsevärd belastning på samhällsmaskineriet, inte minst på ledningsfunktionerna.

Mobilisering och utgångsgruppering av Försvarsmaktens krigsförband innebär bland annat att:

- huvuddelen av krigsförbandens personal, vilken normalt inte tjänstgör på förband, ska ta sig till förbanden.
- vid förbanden ska personalen inmönstras, utrustas, förplägas, förläggas och sätts i arbete. Eventuellt genomförs inskjutning av vapen etc.
- materiel och förnödenheter som lagras centralt ska fördelas och föras ut till förbandens mobiliseringsplatser
- materiel och förnödenheter från lokala förråd utanför garnisonsområdet ska föras till förbanden och där fördelas – vissa av transporterna enligt denna och ovanstående punkt behöver skyddas.
- materiel på verkstad ska snabbt göras användbar och återföras till förbanden
- sådan materiel och sådana förnödenheter som Försvarsmakten/Försvarsmaktens logistik/Försvarets materielverk inte lagerför (i tillräcklig mängd) ska upphandlas, tas emot och distribueras till förbanden
- civila fordon (eller andra resurser) som Försvarsmakten ska ta i anspråk under längre tid ska ställas till Försvarsmaktens förfogande och inmönstras, samt att
- förband som fyllts upp med personal, materiel och förnödenheter ska förflyttas från mobiliseringsplats till tänkt operationsområde.

Ovanstående kan endast i ett fåtal fall genomföras enbart med Försvarsmaktens egna resurser. I de flesta fall krävs tillförsel av resurser inte bara från Försvarsmaktens logistik och/eller Försvarets materielverk, utan också i hög grad från civila aktörer. Som exempel kan nämnas den sista punkten ovan, där civilt stöd krävs såväl för själva transportrörelsen som för tankning, förpläging, inkvartering etc., under transporten och (initialt) i operationsområdet. Ett annat exempel är förnödenheter som skall köpas upp eller rekvireras vid mobilisering, såsom fordonsbränsle, livsmedel, hygienartiklar, bärbara datorer och batterier.

### 2.1.2 Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Eftersom detta typfall inte omfattar några militära angrepp riktade mot Sverige är det inte fråga om att genomföra någon verksamhet som ska skydda befolkningen mot verkningar av direkta krigshandlingar. Däremot innebär beredskapshöjningen i sig att eventuella förberedelser som behövs för att få den nödvändiga förmågan på plats inför ett eventuellt

<sup>4</sup> Äldre benämning för denna transportrörelse är koncentrerings.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 7 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

förestående angrepp snabbt måste initieras och genomföras. Dessa åtgärder kan dock vidtas utan att samtidigt behöva hantera konsekvenser av ett angrepp mot Sverige.

I en utvidgad mening om att värna befolkningen kan andra tidiga åtgärder vara angelägna i händelse av att beredskapen höjs, inte minst för att informera befolkningen om vad detta kan innebära för "det dagliga livet" hos den enskilde. Det är också viktigt att sprida korrekt information om händelseutvecklingen för att undvika panik och oro i befolkningen i samband med beredskapshöjningen. Vikten av sådana åtgärder skulle öka mångfaldigt i händelse av att Sverige är utsatt för spridning av desinformation, rykten eller andra inslag av påverkanskampanjer.

### **2.1.3 Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna**

I detta typfall ska hela samhället samtidigt ställa om från fredsmässiga förhållanden till höjd beredskap. Det civila försvaret behöver snabbt kunna växla från ett fredstida planeringsläge till att kunna lösa sina uppgifter under höjd beredskap. Det finns här en utmaning i att upprätthålla förmågan inom olika sektorer under själva omställningen av den egna verksamheten från fredstida förhållanden till höjd beredskap.

Vid ett beslut om höjd beredskap och mobilisering av Försvarsmakten kan befolkningen komma att tolka åtgärderna som att kriget står för dörren, vilket kan tänkas utlösa spontan evakuering, hamstring av förnödenheter, finansiell oro, stora kontantuttag, trafikstockningar etc. Detta, i kombination med mobiliseringen, kan leda till behov av reglering av rörelser, ingripanden i varuhandel och finansväsende, kraftigt ökade behov av polisiära insatser, förstärkt information till allmänheten etc.

Samhällets olika sektorer påverkas också, i olika utsträckning, av Försvarsmaktens brådskande behov av stöd för att genomföra mobilisering och koncentreringsåtgärder. Försvarsmaktens behov av bl.a. transportmedel och förnödenheter leder rimligen till utträngning av fredstida civila behov. Lastbilar och förare kommer att tas ur civil trafik för att köra åt försvaret, framkomligheten på vissa vägar och järnvägar kan åtminstone temporärt nedgå, och dieselolja och livsmedel i bensinstationer och stormarknader längs med aktuella transportleder kan komma att reserveras för Försvarsmaktens behov. Även om mobiliseringen av personal är försumbar i relation till den totala arbetskraften, kan den dock lokalt få effekter. Slutligen kan det inte uteslutas att konkurrens om vissa resurser kan uppstå mellan det militära försvaret och det civila.

### **2.1.4 Förutsättningar för att stödja det militära försvaret**

Detta typfall innebär att det militära och det civila försvaret samtidigt ska genomföra omställning från ett fredsläge till höjd beredskap. För det militära försvarets del innebär det mobilisering med mycket korta tidskrav. Tidskraven för det civila försvarets uppgift att bidra till Försvarsmaktens förmåga behöver motsvara tidsförhållandena för det militära försvaret och tidsmässigt spegla dess behov av stöd.

Stora lokala och regionala skillnader kommer att finnas avseende vilket och hur mycket stöd det militära försvaret behöver i denna situation. Om planering för mobilisering och uppmarsch inte finns och är känd och övad även av de civila aktörer vars hjälp behövs, kan läget bli kaotiskt på ett sätt som både försenar/försvårar mobiliseringen och ställer till betydande problem på civil sida, åtminstone i de regioner som är direkt berörda.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 8 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

### 2.1.5 Exempel på variationer

#### Partiell mobilisering

I typfall 1 förutsätts att en fullständig mobilisering av det militära försvaret ska genomföras och att mobiliseringen kan ske utan yttre störningar. Partiell mobilisering av olika grader kan också tänkas, liksom mobilisering endast av förband för vissa funktioner eller avsedda för vissa landsdelar. Partiell mobilisering av vissa delar av Försvarsmakten torde kombineras med beredskapshöjningar inom återstående delar. Mobilisering med brevinkallelse kan vara ytterligare en variation, liksom olika grader av höjningar av beredskapen på den civila sidan i samband med militär mobilisering. Slutligen bör möjligheten att extern aktör stör mobiliseringen beaktas.

#### Förvarningstid

Typfallet kan varieras genom att förutsätta olika förvarningstider, dvs. under hur lång tid före själva mobiliseringen den har kunnat förutses och förberedas. Ju längre den tiden är, desto bättre samarbete mellan militärt och civilt försvar kan förutses.

#### Förtida angrepp utan användning av militärt våld

Utgångsläget i typfallet är att det finns en hotbild mot Sverige som en del av ett större internationellt skeende och utan att det genomförs några identifierade fientliga aktiviteter riktade mot Sverige. Förutsättningarna för övergången till höjd beredskap skulle skilja sig i ett läge där Sverige under detta skeende istället är föremål för angrepp i form av t.ex. cyberattacker mot olika institutioner i samhället, sabotage riktade mot olika samhällsfunktioner och påverkanskampanjer riktade mot befolkningen. Å ena sidan skulle medvetenheten om risken för upptrappning av konfliktskeendet öka, men å andra sidan kan belastningen på enskilda samhällsfunktioner vara så stor att det tårt på uthållighet och förstärkningsresurser innan beslut om höjd beredskap fattas.

## 2.2 Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m. riktat huvudsakligen mot civila mål

### 2.2.1 Situation och händelseförlopp

I detta typfall riktar sig angriparen mot civila mål som elförsörjning, telekommunikationer, transportsystem etc. för att därmed försvaga eller lamslå Sveriges vilja och förmåga att agera i en konflikt. Syftet är ytterst att påverka Sveriges vilja att agera i en pågående och eskalerande internationell kris. Angriparen vill inledningsvis dels demonstrera sin kapacitet, dels skapa allmän osäkerhet och rädsla. I ett senare skede är syftet främst att försvåra reparationer/återuppbyggnad och svensk mobilisering.

Händelseförloppet i typfallet är eskalerande, från mindre, dolda (dvs. med okänd angripare) och för Sverige svårtolkade attacker, till öppet angrepp från främmande makt. I ett första skede riktas dolda angrepp mot en rad samhällsfunktioner och ansträngningar görs för att dölja spåren och/eller att rikta misstankar åt annat håll. Sabotagegrupper och cyberangrepp används inledningsvis för att lokalt orsaka avbrott i el-, tele- och IT-system. Angriparen iscensätter även olyckor i form explosioner, haverier m.m. Geografiskt är målen utspridda över riket, även om storstadsområdena är något mer utsatta. Avbrott i kommunal teknisk försörjning i form av vatten, avlopp och fjärrvärme drabbar enskilda kommuner. Angreppen



FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 9 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

skapar successivt allt större osäkerhet i samhället och försvårar kommunikation och ledning. Utsatta kommuner får svårt att hantera situationen och behöver olika typer av stöd.

Angriparen övergår efter en tid från dolda till mer öppna attacker och ett hastigare förlopp. I det här skedet använder angriparen cyberangrepp, sabotagegrupper och fjärrstridsmedel, t.ex. kryssningsrobotar, mot viktiga funktioner i samhället. Obemannade system används för såväl underrättelseinhämtning som vapenbärare. Det står nu klart för Sverige att angreppen är antagonistiska och regeringen förbereder beslut om att höja beredskapen och mobilisera.

Efter 3-5 dagar med allt fler öppna attacker anbefaller regeringen höjd beredskap. Angriparen utökar i detta skede målkategorierna; symboliska och politiskt viktiga mål angrips nu öppet. Upprepade attacker mot knutpunkter lamslår transporter och kommunikationer, vissa ledningsfunktioner och -system slås ut, sjukvården blir allt mer överbelastad och allt större delar av landet saknar fungerande el- och VA-försörjning. Betalningssystemet fungerar endast i begränsad omfattning. Det finns i detta skede en stor vilja hos befolkningen att ”göra något”.

### 2.2.2 Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

I detta typfall drabbas civilbefolkningen framförallt allt av indirekta effekter av fientliga angrepp, i första hand genom att flera grundläggande funktioner såsom elförsörjning och telekommunikationer delvis slås ut och lokalt slås ut helt. De inledande angrepp som utförs innan beredskapen höjs innebär att den framtida krisberedskapens strukturer och resurser är hårt ansträngda när beslutet om höjd beredskap fattas. Situationen ställer krav på förmåga att hantera såväl direkta som indirekta effekter av förstörd infrastruktur.

Eftersom angreppen sker mot ett brett spektrum av mål, utspridda över landet, är det svårt att förutsäga vilka områden som står på tur att drabbas av angrepp och därmed är särskilt farliga att vistas i. Även beslut om evakuering av vissa områden försvåras. Lokalt uppstår förluster och skadeutfall inom civilbefolkningen efterhand som fjärrstridsmedel sätts in mot olika infrastrukturåläggningar. Träffsäkerheten varierar mellan olika fjärrstridsmedel och därmed också skadeutfallet i området kring de egentliga målen. I några av de värst angripna områdena sker spontan evakuering till områden som anses säkrare.

Viktigt blir förmågan att flytta resurser dit behoven av stöd till civilbefolkningen blir som störst, såväl i de områden som drabbas och i de områden dit de som spontanevakuering tar sig. Vid organiserad evakuering förutsätts detta ske till områden där mottagandet kan hanteras med ordinarie eller i förväg tillförda resurser.

I den händelseutveckling som skisseras torde information till allmänheten vara av största vikt för att undvika panik i samband med de allvarliga händelser som drabbar samhället. De rikstäckande systemen för information och kommunikation antas bara delvis fungera, så möjligheterna att nå allmänheten med information via ordinarie kanaler är kraftigt begränsade. Behoven av att upprätta olika alternativa kanaler för att nå ut med information är stora.

### 2.2.3 Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Elektroniska kommunikationer i form av bl.a. telefoni och internettrafik, energiförsörjning och transporter är de sektorer som sannolikt utgör primära mål i typfall 2, eftersom avbrott snabbt får följdverkningar för övriga sektorer.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 10 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

Nästan alla tjänster i samhället är idag beroende av datoriserade styrsystem. Industriella system, som i dag sammankopplas med andra datorsystem och med internet, gör t.ex. att en angripare kan sitta var som helst i världen och genomföra attacker.<sup>5</sup> Angrepp som leder till störningar eller avbrott i energisektorn, medför snabbt ökande behov av reservkraftsförsörjning. I typfallet sker angreppen inledningsvis i mindre skala och slår mot enskilda kommuners verksamhet (främst kommunalteknisk försörjning) vilket leder till ett hårt tryck på kommunerna, som snart tvingas prioritera resurser.

I ett senare skede angrips viktiga knutpunkter på nationell nivå med stora störningar i elförsörjning och kommunikationer som följd. På respektive nivå finns ett stort behov av reservkraft för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner. Elsektorn är i sig beroende av reservkraft och en fungerande distribution av drivmedel.<sup>6</sup>

För elektroniska kommunikationer finns enligt Post- och telestyrelsen (PTS)<sup>7</sup> reservkraft för kortare avbrott. Även här finns dock ett beroende av drivmedelsförsörjning, liksom hos enskilda verksamheter och användare som förfogar över egna reservverk. Sammantaget gör detta att tillgång till reservkraft och fungerande distribution av drivmedel blir kritiska resurser för flera funktioner i detta typfall.

Drivmedelsförsörjning till reservkraft m.m. kommer att utgöra en kritisk resurs relativt tidigt i detta typfall. En fråga är om planeringen för prioritering av elanvändare vid kortvarig elbrist (Styrel)<sup>8</sup> kan användas även under längre avbrott.

Transportsektorn, som spelar en central roll för distribution av varor, handel etc. kan i typfallet utgöra mål för direkta angrepp (på vägar, broar, hamnar, flygfält) eller drabbas indirekt vid angrepp mot drivmedelsförsörjningskedjan, IT och/eller elförsörjning. I och med "just-in-time"-principen är lagringstider för de flesta varor (inklusive livsmedel) korta och lagren finns ofta i praktiken i transporter, vilket ökar sårbarheten.<sup>9</sup> Beslut om prioriteringar blir nödvändiga och utöver det ökade behovet av drivmedelsförsörjning till reservkraft m.m. kommer försörjning av varor, förflyttningar etc. behöva prioriteras ytterligare gentemot det civila och militära försvarets behov.

Sekundärt riskerar samtliga el-, tele- och IT-beroende verksamheter att drabbas i typfall 2, med avbrott i information, ledning, betalningssystem, distributionssystem m.m. som följd. Störningar i betalningssystemet i form av brist på kontanter, uteblivna transfereringar och inga möjligheter att betala med kort etc. skapar oreda i samhället. Störningar i handels- och industrisektorn leder till brist på viktiga varor och reservdelar samt problem med lagring, hantering av gods och transporter. Även om lagerhållningen har minskat finns fortfarande en viss lagerhållning av jordbruksprodukter och livsmedel i alla delar av livsmedelssektorn.<sup>10</sup> Givet ett relativt snabbt händelseförlopp torde livsmedelssektorn, trots problem med el-

<sup>5</sup> Lindahl, D. (2013) "Konsekvenser av IT-angrepp mot kritisk infrastruktur" i G. Fischer, P. Larsson, L. Ryghammar, C. Sandö (red.). *Fokus Samhällssäkerhet - FOI och arbetet med samhällets säkerhet och trygghet*. FOI-R--3684--SE.

<sup>6</sup> Energimyndigheten (2012) *Översiktlig risk- och sårbarhetsanalys över el-sektorn i Sverige 2012*. ER 2012:23,

<sup>7</sup> PTS (2013) *Risk- och sårbarhetsanalys för sektorn elektronisk kommunikation. Myndighetens redovisning för 2012*. Dnr. 12-10536-11.

<sup>8</sup> Styrel – "styrning av el till prioriterade användare" syftar till att identifiera och prioritera elanvändare som är viktiga för att samhället ska fungera. Det kan till exempel vara sjukhus, räddningstjänst och elektroniska kommunikationer, men också elanvändare som till exempel ansvarar för att vatten- och avloppssystem ska fungera. <http://www.energimyndigheten.se/styrel>

<sup>9</sup> SOU 2013:28 *Försäkring på transportområdet i krig och kris. Betänkande av 2012 års krigsförsäkringsutredning*. s 11.

<sup>10</sup> Lindgren, J., Fischer, G. (2011). *Livsmedelsförsörjning i ett krisperspektiv*. Livsmedelsverket.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 11 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

avbrott och störningar i distributionskedjan, kunna leverera vissa förnödenheter till befolkningen (försvaret inräknat).

Hälso- och sjukvårdssektorn kan bli överbelastad lokalt vid angrepp och få hantera skador som kräver specialistvård och särskild utrustning (t.ex. vid brännskador och strålskador). Trots att avbrott/störningar i el och IT försvårar verksamheten antas sektorn fungera i typfall 2, genom prioriteringar och omfördelningar av patienter, läkemedel och utrustning. Enligt Socialstyrelsen finns reservkraft som kortvarigt täcker sjukhusen, men förutsättningen för drift vid längre avbrott är, som beskrivits ovan, att drivmedelsleveranserna fungerar.<sup>11</sup>

Även sektorn skydd och säkerhet är el- och IT-beroende. Försvar, polis, räddningstjänst, kustbevakning etc. är i huvudsak rikstäckande och bör fungera med hjälp av prioriteringar samt omflyttningar av personal och utrustning.

Sektorn offentlig förvaltning/ledning/stöd antas trots beroende av el, tele och IT kunna fungera tillräckligt väl i typfallet. Större ledningsplatser etc. kan i ett senare skede utgöra primära mål, men antas ha fysiskt skydd och reservkraft. Beroende på målval kan störningar i främst nationell ledning uppstå (MSB kan t.ex. utgöra ett strategiskt mål om en angripare vill försvåra samordning av åtgärder). Direkta attacker tillsammans med generella IT- och teletrafikstörningar innebär en risk för att viktiga beslut feltolkas eller fastnar i beslutskedjan.

#### 2.2.4 Förutsättningar för att stödja det militära försvaret

I typfall 2 är samhällets förmåga att stödja det militära försvaret försvagad på grund av angrepp mot infrastruktur och vitala funktioner. En trolig utveckling inledningsvis är att de civila delarna av samhället kommer att efterfråga stöd från Försvarsmakten för att kunna hantera konsekvenserna av angreppen. En viktig fråga är i vilken utsträckning det militära försvaret kan stödja de civila delarna av samhället, målkonflikt för att uppnå sådant stöd kan förekomma – särskilt i ett skede där de själva har höjt sin fredstida beredskap och när förberedelser kan antas pågå inför ett eventuellt regeringsbeslut om höjd beredskap. Det senare innebär bl.a. större tonvikt på gränsövervakning, skyddsobjekt, skydd av transporter, egenskydd, samt spaning mot tänkbara angripares förberedelser för angrepp.<sup>12</sup>

I typfalllets senare skede med öppna angrepp, kommer försvarets behov av stöd att öka på flera områden (t.ex. bevakning, reparationer, drivmedelstillförsel) samtidigt som de civila delarna av samhällets resurser och förmåga i varierande grad är hårt pressade och i vissa fall uttömda. Elförsörjning, telekommunikationer, livsmedelsförsörjning, drivmedelsförsörjning, sjukvård och transporter/logistik är områden där Försvarsmakten bedöms ha särskilda behov av stöd från det omgivande samhället.<sup>13</sup> Detta ställer krav på gemensam planering inom sektorerna och med Försvarsmakten. Exempel där samverkan mellan det civila och militära försvaret är extra viktigt är inom områden gällande kunskap om prioriteringar, skyddsobjekt samt sekretessfrågor.

<sup>11</sup> Socialstyrelsen (2012) Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2012.

<sup>12</sup> En annan fråga är hur detta förhåller sig till solidaritetsklausulen och möjligheten att ge/ta emot stöd.

<sup>13</sup> Försvarsberedningen, *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 12 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

## 2.2.5 Exempel på variationer

### Öppna angrepp från start

Angriparen kan t.ex. gå direkt till öppet angrepp, utan föregående dolda attacker, för att söka full effekt direkt (inom gränsen för de resurser som kan avvaras). Dock kan en eskaleringslogik tillämpas även här. Detta beror bl.a. på angriparens avsikt att agera i det korta eller längre tidsperspektivet. En variant på dolt uppträdande under ett upptrappningsskede syftar till att höja den lamslående effekten av en öppen attack. Cyberangrepp kan t.ex. genomföras som smygande operationer, där det inte går att avgöra vem som är måltavla, angreppets syfte eller hur angreppen genomförs. Angreppen kan även döljas så att de som drabbas är ovetande om själva angreppet.<sup>14</sup>

### Utdragen period med dolda angrepp mot samhällsviktiga funktioner

Typfallet kan justeras genom att de dolda inledande angreppen sprids ut över en lång period. Det finns möjligheter att anpassa krisberedskapen och utnyttjandet av befintliga resurser till den situation som råder. Skyddet av ännu icke angripna system och installationer kan anpassas och förstärkas. Försvarsmakten får längre tid på sig att förbereda ett eventuellt kommande beslut om höjd beredskap.

### Tyngdpunkt i angreppen

I en upptrappning kan angriparen välja att slå ut stora delar av elförsörjningen och landets elektroniska kommunikationer. Förutom konventionella vapeninsatser använder angriparen en palett av cybervapen och andra medel som riktas mot IT-system, elektronik och kommunikation såsom elektromagnetisk puls. Samhällsviktig verksamhet, skyddsobjekt, geografiska förutsättningar, befolkningstäthet etc. kan skilja åt och kräva olika åtgärder. Typfallet kan även varieras i fråga om angreppen främst drabbar nationell, regional och/eller lokal nivå.

### Angrepp med CBRN-vapen och/eller mot CBRN-anläggningar

Angriparen utnyttjar även kemiska, biologiska eller radiologiska stridsmedel, som bl.a. orsakar till synes oförklarliga sjukdomsutbrott. Många sådana kan t.ex. tillsättas till mat eller dricksvatten vilket kan ske under hela kedjan av hanteringen. Även om spridning och effekter i form av smitta och andra skador kan vara svåra att förutsäga för angriparen, skapar sådana händelser stor oro i samhället (jämför mjältbrandsbrevet 2001).<sup>15</sup> Direkta attacker mot exempelvis en transport av farligt gods skulle kunna resultera i svåra konsekvenser om platsen är väl vald. Kärntekniska anläggningar kan också utgöra primära mål, men detta är inte troligt i typfallet eftersom konsekvenserna kan bli långvariga och svåra att förutsäga.

CBRN-attacker drar stora resurser för sanering (där resurserna är knappa), specialistsjukvård, hantering av smittämnen, smittskydd och inte minst information till allmänheten. Det civila försvaret och de förmågor som finns inom krisberedskapen kommer med största sannolikhet att vara otillräckliga vid sådana attacker. Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) är förmågan att motstå allvarliga störningar bristfällig, vilket även gäller "ett scenario med kärnvapeninsats i vårt närområde eller mot Sverige".<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Fischer, G., Stenérus Dover, A-S., Blomqvist K. (2013b) *Aktörer, angrepp och vapen – Reflektioner kring hot mot industriella informations- och styrsystem*. FOI Memo 4538.

<sup>15</sup> I USA hösten 2001, ledde brev med antraxsporer till 22 insjuknade varav två avled. I bl.a. Sverige skickades samma höst falska pulverbrev och ca 500 försändelser analyserades med negativt resultat. Analyserna belastade laboratorier, expertmyndigheter, polis och räddningstjänst vilket ledde till betydande störningar i den ordinarie verksamheten samt stora kostnader för samhället. KBM (2006) *CBRN – Ämmen och hotbilder*. KBM dnr: 1174/2006, s. 14.

<sup>16</sup> SSM (2012) Strålsäkerhetsmyndighetens risk- och sårbarhetsanalys med förmågebedömning för 2012. Dok. nr: SSM2011-4222-3, s.7.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 13 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

## 2.3 Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel mot främst militära mål

### 2.3.1 Situation och händelseförlopp

I likhet med det föregående typfallet har angriparen här syftet att varna och straffa Sverige för ett visst agerande i en pågående internationell kris, vilken utgör den primära konflikten. Angreppen syftar också till att begränsa Sveriges militära förmåga att agera i den aktuella krisen. I detta typfall tillkommer också syftet att avvärja Sverige, det vill säga skapa ett läge där Sverige – oavsett politisk vilja – inte militärt kan påverka den fortsatta krisens utveckling. När angreppen inleds har Sverige inte fattat beslut om eller genomfört militära eller civila beredskapshöjningar. Det gör man dock efter att de första angreppen skett.

Angriparen vill skapa goda förutsättningar för handlingsfrihet och vidare agerande från sin sida, politiskt och militärt. Detta inkluderar både agerande mot tredje part och mot Sverige, om Sverige efter ett inledande angrepp inte fogar sig. Angriparen strävar i inledningen av detta typfall att undvika att orsaka civila förluster, för att inte uppfattas som hänsynslös.

De medel som angriparen använder initialt är olika former av fjärrstridsmedel, inklusive kryssningsrobotar och ballistiska robotar, cyberattacker och specialförband för att utföra sabotage. Obemannade system utyttjas för såväl vapeninsatser som spaning och underrättelseinhämtning. Attackflyg med styrda vapen används för uppföljningsangrepp.

I en första fas om 1-2 dagar utgörs målen för angreppet i första hand av Sveriges fjärrstridskrafter, främst i bas, samt de lednings- och understödsfunktioner dessa behöver för att nå effekt och ha uthållighet. Därtill bekämpas infrastruktur av kritisk militär betydelse (elkraft, telekommunikationer, kritiska broar/vägar). Därvid föredras mål med låg påverkan på omgivningen i form av döda och skadade.

Efter ett par dagar, där den svenska regeringen inte har vikit ner sig och svenska flyg- och marinsstridskrafter har bekämpats, riktas angrepp även mot svenska markförband samt mot eventuella marina enheter till sjöss. I detta ingår att begränsa eller hindra Försvarmaktens möjligheter att mobilisera, förflytta förband, skydda sig mot angrepp, uppfatta läget och att genomföra väpnad strid. Därtill anfaller angriparen i denna fas civil och militär infrastruktur av särskild betydelse för mottagande av hjälp från tredje part, med syftet att få stöd till Sverige att framstå som farlig och osäker. Angreppen pågår 3-5 dagar.

Angriparen har möjlighet att eskalera konflikten i olika hänseenden, inkl. landstigning m.m. på svenskt territorium (se typfall 4).

### 2.3.2 Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Förvarningen förmodas i detta typfall vara kort. Samtidigt riktas de inledande angreppen mot mål där de direkta förlusterna bland civilbefolkningen är små vilket ger viss tid för åtgärder innan större grupper drabbas.

Även i detta typfall kommer civilbefolkningen efterhand drabbas av indirekta effekter genom att viktig infrastruktur slås ut vilket åtminstone lokalt och regionalt kraftigt påverkar levnadsbetingelserna.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 14 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

Förutsättningarna är i flera delar gemensamma med typfall 2 (angående bl.a. behoven av att kunna flytta resurser dit behoven är som störst och vikten av att nå allmänheten med information.) En väsentlig skillnad är att det militära försvarets behov av stöd och resurser är mycket större i detta typfall, exempelvis i fråga om sjukvårdsresurser då många av de mål som angrips är militära. Situationen kommer att ställa stora krav på förmågan att prioritera resurser mellan landets olika delar och olika funktioner i samhället.

### 2.3.3 Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

De samhällssektorer som i detta typfall är utsatta för direkta angrepp är, förutom skydd och säkerhet, energiförsörjning (främst elkraft), elektroniska kommunikationer och transporter (transportinfrastruktur). Övriga sektorer, såsom livsmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster osv., påverkas dock indirekt, dels av bortfallet av elström och telekommunikationer samt transportsvårigheter, dels av de utträngningseffekter och andra påfrestningar som ett överraskande krigsutbrott medför.

Energiförsörjning (elkraft) framstår som den enskilt mest betydelsefulla sektorn. Utslagning av produktion och distribution av elektrisk kraft kan väntas få mycket stora effekter dels direkt, dels i andra och tredje led på nästan alla de andra sektorerna och på det militära försvaret. Vårt samhälle är starkt elberoende och det är inte alla samhällsfunktioner som har tillgång till fungerande reservkraft. Till saken hör att även partiell utslagning av systemen för produktion och distribution av elkraft kan leda till överbelastning, varvid systemen kan upphöra att fungera, helt eller delvis.

Vad gäller elektroniska kommunikationer kan man förvänta bortfall/degradering av kapaciteten på grund av direkt bekämpning, cyberattacker och andrahandseffekter av bortfall av elektrisk kraft. Samtidigt kan belastningen på de civila elektroniska kommunikationssystemen öka, dels genom ökade kommunikationsbehov för de militära och civila försvaren, dels till följd av ökad kommunikation kopplad till allmänhetens oro på grund av kriget. Det sammantagna resultatet kan bli överbelastning, varvid behov uppstår att kunna prioritera och leda trafik.

Transporter är den tredje civila sektorn som i detta typfall utsätts för direkt bekämpning, främst mot broar/vägar och flygplatser/hamnar av kritisk betydelse för det militära försvaret. Utan el återstår främst väg- och flygtrafik, och denna blir svår att leda utan el och telesamband. Sjötransport är en möjlighet, dock främst för längre transporter, men denna är dels sårbar, dels beroende av lämpligt tonnage, samt vägtransport till/från hamn. Utslagning av viktiga knutpunkter bör ge stockningar uppströms och brister nedströms av brotten. Kringgång bör vara möjligt, men kostar tid och resurser. Totalt sett torde dock i detta typfall de indirekta effekterna av bortfall av elström och telekommunikationer påverka transportsektorns funktionalitet mer än resultatet av den direkta bekämpningen.

Övriga sektorer (finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård, information och kommunikation, kommunal teknisk försörjning, livsmedel, socialförsäkringar, samt ledning och förvaltning) torde i detta typfall främst drabbas av sekundära och tertiära effekter, dels på grund av bortfall av el, tele och transporter, dels på grund av den oro bland befattningshavare och allmänhet som ett krigsutbrott rimligen leder till. Inom sektorn skydd och säkerhet är Försvarsmakten ett primärt mål och det är inte heller otänkbart att t.ex. Kustbevakningen eller system för sjöövervakning m.m. kan vara potentiella mål. Övriga aktörer inom sektorn som

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 15 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

t.ex. polis och räddningstjänst blir också sannolikt hårt belastade, dock utan att vara huvudsakliga mål för angriparen.

Sektorn ledning kan föranleda ett eget omnämnande. Den centrala ledningen borde ha viss beredskap för denna typ av scenario, samt ha tillgång till reservkraft och skyddade lokaler m.m. Samtidigt kan den centrala ledningen tänkas bli utsatt för direkta angrepp, vilket skulle försvåra verksamheten påtagligt. Belastningen på den centrala ledningsnivån torde under alla förhållanden bli stor i händelse av ett överraskande krigsutbrott. Om därtill inte regional och lokal ledning, samt bevakningsansvariga myndigheter och berörda företag, har ett fungerande maskineri för detta slag av händelse torde belastningen på den centrala nivån bli än större. Om man lägger på bortfall av elförsörjning och telekommunikationer så är potentialen för kaos och paralysering inte obetydlig, med uppenbara följdkonsekvenser för de militära och civila försvararen, särskilt under den första tiden efter ett angrepp. Av fundamental betydelse och särskild vikt är att regeringen snabbt kan besluta om mobilisering och högsta beredskap, samt eventuellt om att riket befinner sig i krig, samt kommunicera dessa beslut till berörda. Om så kan ske, och om civila och militära aktörer har en aktuell, relevant och välövad planering för ett sådant läge, borde dock problemen kunna mildras.

### **2.3.4 Förutsättningar för att stödja det militära försvaret**

I detta typfall inleds angreppet när det svenska militära försvaret i allt väsentligt står på fredsfoot, och därpå ska påbörja mobilisering under pågående angrepp. Ett rimligt antagande bedöms vara att det militära försvarets beroende av civila aktörer avseende elkraft, telekommunikationer och transporter är högst betydande, särskilt i ett läge som ovan.

Ledningskaos, civilt och militärt och på olika nivåer, torde också i hög grad ha negativa konsekvenser för det militära försvarets möjligheter att fungera på fredsfoot och att skifta till krigsfoot. Detta gäller särskilt om planering för ett sådant fall inte finns färdig och har övats.

I detta typfall påverkas de civila sektorernas förmåga att stödja det militära försvaret allvarligt av direkta angrepp på sektorerna el, tele och transporter, medan övriga sektorer påverkas indirekt genom bortfall av el, tele och transporter, överbelastning och ledningskaos. Sådana förnödenheter och tjänster som kan finnas gripbara lokalt kan dock ställas till Försvarsmaktens förfogande, om förutsättningarna i övrigt finns, men detta torde vara av övergående betydelse om inte påfyllnad från centralt håll kan ske. Om bortfallet av elkraft och teleförbindelser kan hävas eller mildras, så borde dock de civila sektorerna totalt sett ha större möjlighet att stödja det militära försvaret än i typfall 2, där dessa utsätts för mer omfattande bekämpning.

### **2.3.5 Exempel på variationer**

#### **Utvidgat målval**

Angreppen skulle kunna breddas mot att också civila mål som inte är av uppenbar militär betydelse blir primära. Angreppen på de civila sektorerna blir då både bredare och djupare. Typfallets tyngdpunkt på angrepp med kryssningsrobotar kombineras i högre grad med angrepp såsom sabotage mot infrastruktur m.m., attentat mot nyckelpersoner och attacker syftande till att sprida skräck i samhället eller anstränga sjukvården. Angriparen fäster här mindre avseende vid opinionen i världssamfundet än vad som beskrivs i händelseförloppet ovan.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 16 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

### Längre förvarningstid

Sverige kan ha genomfört vissa militära och civila beredskapshöjningar innan angreppet sker. Sådana torde dock inte göra större skillnad om de inte påtagligt reducerar sårbarheten mot angrepp med fjärrstridsmedel, och/eller ökar förmågan i samhällets olika delar att återhämta sig efter ett angrepp. Sverige kan också ha tagit konkreta politiska och militära steg för att underlätta snabb hjälp utifrån. I en mer långtgående variation ingår tredje part redan från början som aktiv deltagare och är då angriparens egentliga huvudmotståndare. Denna tredje part har rimligen allierade som deltar i konflikten.

### Utdraget förlopp

I ett läge där Sverige efter de inledande angreppen inte visar några tecken på att foga sig fortsätter motståndaren med motsvarande angrepp ytterligare ett antal dagar. Förmågan hos det civila försvaret att lösa sina uppgifter, med befintliga resurser, i en sådan situation är intressant att utvärdera mot den planeringsinriktning om sådan förmåga under krig i 5-10 dagar som Försvarsberedningen föreslagit.<sup>17</sup> Även om det inte pågår väpnad strid mellan stridskrafter på svenskt territorium (krig i traditionell mening) så motsvarar typfallet krig i en samtida kontext.

## 2.4 Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige

### 2.4.1 Situation och händelseförlopp

Angriparens syfte är att kraftigt reducera Sveriges förmåga att agera i en aktuell internationell kris, genom att fysiskt förneka oss och tredje part militär handlingsfrihet i närområdet och samtidigt öka sin egen handlingsfrihet. Angriparen söker generellt i detta typfall att uppnå sina mål så fort som möjligt, samt att kraftigt försvaga Sveriges möjligheter till ledning, beslutsfattande och agerande. Strävan är att genomföra angreppet så snabbt som möjligt, med utnyttjande av överraskningsmomentet, och nå effekt innan Sverige eller tredje part hunnit agera effektivt. Operationens strävan till överraskning och snabbhet betyder att angriparen tar större taktiska/operativa risker än vad som är doktrinärt ”normalt” och att landstigning/luftlandsättning påbörjas så snart Sveriges fjärrstridskrafter, ledningssystem och infrastruktur m.m. har reducerats i tillräcklig omfattning.

En ökad politisk och militär spänning inklusive tecken på anfallsförberedelser före angreppet har noterats, varför Sverige har vidtagit smärre förberedelser inom militär, polisiär och övrig civil beredskap. Dock sker angreppet utan föregående tydlig strategisk/operativ varning, varför förberedelserna inom det militära försvaret och enstaka myndigheter endast är marginella.

Angreppet inleds med en våg av fjärrstridsmedel (kryssningsrobotar kombinerade med ballistiska robotar; ca 100-200 stycken) och sabotagegrupper. Cyberattacker sker mot viktiga funktioner. Mål är svenskt flyg och flotta i bas, reservbaser, förråd för kvalificerad ammunition, bränsle, reservdelar etc., markförband med hög tillgänglighet, det militära försvarets ledningsorgan och kommunikationsnoder, samt centralförråd. Ett mindre antal insatser görs mot civil infrastruktur av särskild betydelse (el, tele och väg/järnväg). Vissa

<sup>17</sup> Försvarsberedningen, *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20



FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 17 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

insatser som stör den politiska och den militära ledningen genomförs med sabotagegrupper. Områden och infrastruktur av särskild betydelse för tillförsel av hjälp utifrån blockeras eller neutraliseras med sabotage eller fjärrstridsmedel.

Attackerna har avsedd verkan. Det militära försvaret drabbas, el- och telenät i Mellansverige och vissa regioner är utslagna för minst några dagar och förflyttningar på väg/järnväg försvåras allvarligt. Fortsatta angrepp försvårar berörda aktörers försök till reparationer och mättar Sveriges motståndskraft. Skadeutfallet militärt och civilt på svensk sida är i de flesta fall måttligt, utom på ett fåtal särskilt drabbade orter, samt på platser där fjärrstridsmedel av misstag har träffat bostadshus.

Ett svenskt område av stor strategisk/operativ betydelse besätts av fallskärmstrupp och andra markstridsenheter. Luftlandsättning och landstigning sker även i mindre omfattning mot ett sekundärt område. Luftlandsättningarna och landstigningarna understöds av attackflyg.

Efter de första attackerna beslutar regeringen om högsta beredskap och om mobilisering. Ansvariga aktörer försöker bedöma vad som har skadats och den påverkan skadorna får, samt vad som inom angripna system inte slagits ut och därmed har blivit mer skyddsvärt. De militära resurser som inte har slagits ut reorganiseras på bästa möjliga sätt för verkan och överlevnad, samtidigt som mobilisering ska genomföras. Detta är mycket krävande och försvåras av att ledningsfunktioner har varit mål. Svåra prioriteringar är nödvändiga.

Angriparen framgrupperar attackhelikoptrar, kvalificerat luftvärn och kustrobotar till tagen terräng i syfte att öka sin egen och minska Sveriges och tredje parts handlingsfrihet.

Ett ultimatum utfärdas av angriparen, med innebörden att Sverige inte kommer att tillfogas ytterligare skada och angriparen kommer att dra sig tillbaka, på villkor att Sverige avbryter samarbete med tredje part och i stället samarbetar med angriparen. Om Sverige inte fogar sig och i stället gör motstånd får Sveriges regering svara för följderna. Angriparen uppmanar "fredsälskande" svenskar att påverka regeringen i denna riktning.

Total förfluten tid från angreppets inledning till när ultimatumet löper ut är tre dygn.

#### **2.4.2 Förutsättningar för att värna civilbefolkningen**

Den stora omfattningen av angreppet i kombination med överraskningen skapar stora utmaningar i att värna civilbefolkningen. Behov uppstår av att evakuera befolkning från ett stort antal platser samtidigt. Omfattande spontanevakivering från områden som direkt berörs av angreppen innebär samtidigt behov av att kunna hantera snabbt uppkomna icke planerade strömmar och ansamlingar av människor som lämnat sina ordinarie bosättningsorter.

Trots fläckvis förstörd infrastruktur och att olika delar av landet är avskurna från varandra finns det ett behov av att kunna upprätthålla nödvändig försörjning i form av bl.a. el, värme, livsmedel, drivmedel, sjukvård och kommunikationer.

#### **2.4.3 Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna**

Hela samhället påverkas av händelserna som typfallet omfattar. Den påverkan som de tidigare beskrivna typfallen medför är också aktuell för detta typfall, med skillnaden att den geografiska isoleringen blir mer framträdande, då det finns främmande trupp i territoriet. Typfallet ter sig i dagsläget mycket krävande för såväl det civila som det militära försvaret, samt för ledning på central, regional och lokal nivå. Redan det faktum att ett angrepp av detta

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 18 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

slag genomförs skulle i sig mycket kraftigt belasta vårt militära och civila försvar och den politiska beslutsförmågan/viljan, med risk för överbelastning. Med de specifika angreppen mot ledning och infrastruktur, betydande skadeutfall på vissa platser samt landstigning/luftlandsättning, torde problemen bli mycket stora.

Som följd av att delar av elförsörjningskedjan drabbas påverkas också ett stort antal andra sektorer, redan vid el-störning i liten omfattning. Påverkan på transportsektorn blir stor, delvis till följd av att elförsörjningen områdesvis slås ut, delvis som följd av direkta attacker vid viktiga angoringspunkter och andra noder såsom hamnområden, särskilt i närheten av strategiskt viktiga områden. Attacker mot t.ex. elförsörjningen i Mälardalen innebär att bl.a. tågtrafiken påverkas. Därmed uppstår delvis en transportbarriär mellan södra och norra Sverige. Flera operatörer, transportföretag, åkerier etc. minskar omfattningen av sin verksamhet, delvis på grund av svårigheterna att komma fram men även med anledning av riskläget, vilket medför att lastförflyttning försvåras även där framkomlighet på vägar finns. En följd av att attacken är fragmenterad är att delar av transporter inom delar av samhället på sina ställen fungerar lokalt och regionalt.

Sektorerna information och kommunikation samt elektroniska kommunikationer påverkas av att angriparen i inledningsskedet har siktat in sig på tele- och ledningssystem. Detta får följder för inte bara de civila delarna av samhället – även militärt försvar använder infrastruktur inom sektorn som har påverkats negativt av angreppen. Kommunikationssystemens respektive robusthet och möjligheter att återuppbygga får betydelse för hur länge effekterna varar efter attackerna.

Energi- och vattenförsörjning påverkas direkt i de kommuner som påverkas av angrepp. Det faktum att elektriciteten bitvis är utslagen får stora konsekvenser även för annan kommunal teknisk försörjning.

Hälso- och sjukvårdssektorn belastas lokalt och momentant på de platser där angreppen är mest omfattande. Skadorna är i stor utsträckning splittr- och brännskador. Möjligheter till omsorg påverkas av förhöjda risker i vissa områden samt möjlighet till kommunikation.

Sabotagen riktade mot rikets ledning får direkta konsekvenser för beslutsfattandet men även offentlig förvaltning, ledning och stöd i stort. Nedsatta möjligheter till kommunikation, på grund av utslagen teletrafik, påverkar på kort sikt statsmakternas kontakt med myndigheter och viktigare aktörer som har behov av t.ex. stöd genom fattade beslut.

Räddningstjänsten blir belastad i angripna områden. Därmed blir dess möjligheter till stöd till det militära försvaret begränsade. I sektorn skydd och säkerhet påverkas ett flertal myndigheter, inte minst polisen (och förstås Försvarmakten).

Uteblivna samhällsfunktioner, t.ex. inom hälso- och sjukvård samt omsorg samt skydd och säkerhet skapar osäkerheter och riskerar att öka på skräck samt minska moralen hos allmänheten. Detta accentuerar effekter som hör hemma under psykologiskt försvar.

Den militära aktiviteten i svenskt luftrum påverkar icke-militär luftfart – tillförsel av varor till Sverige och Sveriges möjlighet till hjälp utifrån påverkas. Civila flygrörelser begränsas kraftigt och uteblir tidvis helt i vissa områden.

Det är svårt att uttala sig om hur samhället kan kanalisera frivilliga resurser som vill bidra till landets försvarsansträngningar. Det är dock rimligt att anta att det i Sverige vid en

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 19 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

händelseutveckling likt typfallet kommer finnas en tillströmning av frivilliga som vill erbjuda sitt stöd till det militära eller civila försvaret.

#### 2.4.4 Förutsättningar för att stödja det militära försvaret

I detta typfall, med en angripare som med överraskningsmoment besätter del eller delar av svenskt territorium, påverkas det civila försvarets förutsättningar att stödja det militära försvaret redan innan beslut om höjd beredskap. Hela samhället (och därmed i princip hela det civila försvaret<sup>18</sup>) påverkas av angreppet. Geografisk isolering förekommer vilket i sig medför utmaningar.

Grundläggande samhällsfunktioner som också det militära försvaret nyttjar påverkas, t.ex. uppstår begränsningar i elkraft och telekommunikationer (se typfall 2 och typfall 3 ovan). Av dessa begränsningar och begränsningar i transportinfrastruktur följer också utmaningar inom ett flertal andra sektorer att stödja i genomförandet av en militär mobilisering.

Stödet i fasen före den öppna konflikten är begränsat mot bakgrund av typfallens art med ett snabbt förlopp och med överraskningsmoment. Eftersom förvarningsfasen är kort finns risk för att aktörerna inom det civila försvaret inte hinner uppåda ett värdefullt stöd till det militära försvaret i god tid. Detta accentuerar behovet av förberedelser från både civila och militära aktörer.

Vid/under angreppet är resurser som är av central betydelse för det civila försvaret och som befinner sig inom det området som angriparen har tagit påverkade i stor grad. Att stödja militära styrkor som befinner sig i närheten av ett sådant område är förenat med förhöjd risk. Tidsaspekten i detta fall, med eftersträvad överraskning och ett hastigt förlopp, gör det svårt att räkna med att civila aktörer kan stödja det militära försvaret med annat än de resurser som redan finns till hands – och även det kan bli svårt att hinna med utom i de fall där man har intagit någon form av (begränsad) beredskap. I områden som inte angripits kan det lokalt finnas resurser tillgängliga för stöd till militära funktioner om inte avstånden är för långa.

Eftersom angriparen vill påverka Sveriges agerande och möjligheter till agerande i en internationell konflikt är en strävan att påverka försvarsviljan, varför effekter som relaterar till psykologiskt försvar också blir intressanta.

Efter angreppet kommer följderna av attackerna som har påverkat de civila aktörerna att ha negativa effekter på deras möjlighet att leverera tjänster och stöd till det militära försvaret. Inledningsvis ryms i detta störd el-, tele- och förnödenhetsförsörjning. Sjukvården är fortsatt belastad en tid och då även med att hantera traumafall och konvalescenter. Upprensning och röjning efter stridigheter innebär utmaningar för samhället, bl.a. för att detta är en kostsam och resurskrävande uppgift. Det ligger även en utmaning i fördelning av uppgifter och ansvar i en återuppbyggnadsfas.

<sup>18</sup> Under högsta beredskap är civilt försvar den civila delen av "all samhällsverksamhet som då skall bedrivas", jämför lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 20 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

### 2.4.5 Exempel på variationer

#### Tidpunkt för höjning av beredskapen

Möjligheter att verksamt påverka angriparens agerande beror delvis på hur tidigt Sverige börjar agera och vilka handlingsmöjligheter som då föreligger. Det blir svårare, eller mer kostsamt, att påverka utgången om angriparen har lyckats ställa Sverige inför *fait accompli*. Det kan vara mer eller mindre uppenbart att Sverige befinner sig i ett potentiellt för-/inledningsskede – händelseutvecklingen i sig (inför angreppen), hur tydliga signaler som finns och den grad av allvar som beslutsfattare har förmåga att se och väljer att uppfatta, är variationer av vikt för förberedelser och mental förberedelse i samhällets olika delar. I syfte att pröva vilken potentiell förmåga som finns att hantera ett så allvarligt förlopp kan överraskningsmomentet tonas ned och att beslutet om höjd beredskap fattas en viss tid innan den överordnade konflikten direkt involverar Sverige.

#### Omfattning och intensitet i attacker

Fortsatta attacker efter de som är beskrivna, samt med andra medel, är variationer som kan förekomma. Ytterligare vågor av attacker med fjärrstridsmedel är möjligt. Elförsörjningen kan påverkas ytterligare genom att angreppen i något skede riktas så att kärnkraft av nöd behöver stängas ned. Omfattningen av attackerna kan koncentreras till eller utökas så att utslagning av infrastruktur, svenska fjärrstridsmedel och markförband med hög tillgänglighet blir mer kännbar. Användande av eller hot om användande av massförstörelsevapen kan förekomma. Detta påverkar såväl skyddsnivån och det civila försvarets möjligheter att agera, som försvarsviljan i landet. Angriparen kan t.ex. agera så att indikationer uppstår på användning av kemiska vapen i områden på svenskt territorium som är strategiskt viktiga för Sverige eller tredje part. Indikationer i, eller planerade rapporter från, olika delar av landet om t.ex. fallskärmsfällning, utländska soldater i svensk militär- eller polisuniform, samt längs ostkusten siktade ubåtar, skapar osäkerhet om situationen och svårigheter för planering och underlag för prioriteringar.

Den strategi Sverige väljer för att hantera angreppet, påverkar kraven som ställs på och förutsättningarna för det civila försvaret efter det initiala skedet. Att förlika och inrätta sig någorlunda efter en försvagad position och förlust av territoriell kontroll ställer andra och lägre krav än om Sverige väljer en strategi för att rusta landet för en fortsättning som innebär försvar mot fortsatta framstötter, eller återskapar *status quo ante*. Detta innebär olika möjligheter att avsätta resurser (pengar, förnödenheter m.m.) åt de civila delarna av samhället.

#### Stöd och hjälp utifrån

Politiska/ diplomatiska ställningstaganden från Sveriges sida och i vilken utsträckning statsmakterna har för avsikt att försvara oss ensamt eller söka hjälp från tredje part påverkar skeendet. Effekterna av detta medför varierande möjligheter till inflytande i världsoptionen och till svensk handlingsfrihet.

Sveriges möjligheter till hjälp utifrån påverkas i stor utsträckning av säkerhetsläget och omvärldsläget. Att sända hjälp till Sverige innebär, för den part som gör det, en risk för egna resurser och är ett ställningstagande i den internationella krisen. Sveriges handlingsmöjligheter beror på militära, politiska, opinionsmässiga etc. medel för att öka möjligheterna att Sverige får verkningsfull hjälp. Symboleffekter, symbolrika framgångar eller motgångar för Sveriges del kan framställas så att hjälp från tredje part blir mer motiverat i omvärldens ögon. Eftersträvat stöd är en balans mellan vilken hjälp som kan erhållas tidigast och vad för stöd som har stor effekt. Detta bör vägas in i Sveriges möjlighet att påverka vilket

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 21 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

stöd som kan erhållas. Förmåga till analys av svenskt civilt försvars begränsningar och behov av hjälp utifrån är av vikt. Detta i alla faser (före/under/efter). Hur den internationella kris ser ut som har utlöst angreppet får påverkan på omvärldens uppfattning och ställningstagande – om angreppet mot Sverige till exempel sker före, under eller efter angrepp mot andra berörda stater i närområdet. Läget är annorlunda om Sverige är det enda landet som angrips. Även angriparen har i någon utsträckning förmåga att påverka och därmed sätta ned möjligheten för oss att erbjudas hjälp utifrån. Detta kanske genom exempelvis hot eller genom hög förmåga att påverka hur omvärlden uppfattar konflikten. Det senare så att tredje parts ev. stöd till Sverige kan uppfattas som ett mindre korrekt ställningstagande.

## 2.5 Generella kommentarer om typfallen

*Typfall 1* skisserar en händelseutveckling mot vilken det är lämpligt att pröva hur de grundläggande förutsättningarna ser ut i ett ”normalläge” för att därifrån ställa om till höjd beredskap. Det gäller såväl förutsättningarna hos alla enskilda aktörer att ställa om, men också förutsättningarna för den samordning och samverkan som kommer att krävas mellan samhällets olika aktörer.

*Typfall 2* är ett exempel på ett skeende som successivt kräver allt mer av samhället. När angriparen har identifierats och höjd beredskap anbefalls är Sverige försvagat. Krisberedskapssystemet är till stora delar överbelastat och många myndigheter/aktörer har varit krisorganiserade i flera veckor. Försvarsmakten har sannolikt åtminstone inledningsvis lämnat stöd i form av hemvärn, reparationsgrupper, stöd till ledningsstaber etc. till civila delar av samhället. En viktig fråga i typfallet är hur upptrappningen hanteras av beslutsfattarna och vilka åtgärder som vidtas i olika skeden. Prioritering av knappa resurser som t.ex. drivmedel är en annan intressant fråga att analysera i ett eskalerande förlopp.

De utmaningar som typfallet ställer kan kort sammanfattas som

1. Samhällets förmåga att hantera multipla händelser där det är osäkert om de är ”normala” olyckor eller orsakade av en antagonist.
2. Samhällets förmåga att hantera antagonistiska angrepp från okänd angripare.
3. Samhällets förmåga att hantera angrepp från främmande makt samt att övergå från fredstida krishantering till höjd beredskap.

*Typfall 3* skulle kunna sägas ge en bra bild av de möjligheter som det moderna kriget erbjuder en angripare och de svårigheter som det skulle kunna ställa en angripen stat inför. Här får angriparen stor utdelning av en jämförelsevis mycket begränsad insats med fjärrstridsmedel mot sårbara nyckelmål, utan att en enda soldat eller stridsvagn har korsat vår gräns. Den svenska politiska och militära ledningen skulle då ställas inför svåra val avseende det fortsatta agerandet. Visserligen är ingen del av det svenska territoriet ännu ockuperad, men Sverige har mycket små möjligheter att med egna militära medel hindra att så sker i nästa steg, eller att påverka den större konfliktens förlopp.

*Typfall 4* innebär mycket stora påfrestningar för såväl det militära som civila försvaret. Det militära försvaret genomför i detta typfall mobilisering och strid samtidigt, trots att man fått sina spetsigaste delar försvagade av de inledande attackerna, och de civila möjligheter att stödja Försvarsmakten är allvarligt kringskurna. Kort förvarningstid och behov av förberedelser har nämnts. Sådana förberedelser bör ha innehållit analyser av bl.a. behov,

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 22 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

tillgång och efterfrågan av stöd samt roller och ansvar etc. För god effekt bör berörda aktörer tillsammans ha övat att producera, ge och ta emot stöd. Den grad av stöd som det militära försvaret kan få av samhället i stort kan påverkas i ett inför-skede genom försvarsupplysning och annan utbildning. Tillsyn och kontroller avseende ansvariga aktörer inom det civila försvaret kan ha positiv effekt.

Samtliga de typfall vi har beskrivit är relativt snabba i sina förlopp. Detta ligger i linje med regeringens försvarspolitiska inriktning som anger att många av dagens konflikter har ett snabbt förlopp.<sup>19</sup> Det stämmer också överens med Försvarsberedningens bedömning i den försvarspolitiska rapporten från våren 2014.<sup>20</sup> Försvarsmakten skissar i ett långt tidsperspektiv bort mot 2030 – men förstås i en gradvis utveckling fram till detta datum – på tre olika möjliga militärstrategiska koncept och konstaterar att samtliga dessa endast har förmåga att kortvarigt ta upp striden mot en kvalificerad motståndare. De har dessutom begränsad uthållighet vid en utdragen kris.<sup>21</sup>

En situation där Sverige får stöd av tredje part skulle däremot kunna leda till ett längre förlopp, också med utdragna strider på svensk mark (om än bara i begränsad utsträckning med svenska förband). En sådan situation kan naturligtvis konstrueras, t.ex. som en fortsättning på typfall 4, vilket skulle innebära utmaningar för det civila försvaret att hantera.

Ytterligare en reflektion kring de typfall som vi har redovisat här, är att de är relativt omfattande och allvarliga. Likväl som ett längre och än allvarligare förlopp kan konstrueras, så kan också ett mindre allvarligt fall med t.ex. systematiska kränkningar över längre tid konstrueras. Redan analysen av ett sådant fall skulle förmodligen kunna generera många värdefulla insikter avseende civilt försvar.

<sup>19</sup> Regeringens prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar, s. 10.

<sup>20</sup> Försvarsberedningen, Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid, Ds 2014:20

<sup>21</sup> Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013-10-01, FM2013-276:1, s. 31.

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 23 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

### 3 Användning av andra underlag om hotbilder

En del av studien har handlat om att gå igenom möjligheterna att använda hotbildsunderlag med ursprungligen andra syften även i utvecklingen av ett civilt försvar.

#### 3.1 Underlag från Försvarsmakten

Inom Försvarsmakten (FM) pågår under 2014 arbete med en Försvarskonceptstudie (FKS), vilket är avsikten att göra de år när det inte bedrivs någon perspektivstudie. I detta arbete ingår fördjupningar av vissa områden i perspektivstudien från hösten 2013.<sup>22</sup>

Den civila dimensionen i arbetet har förstärkts genom att komplettera tidigare underlag med fler faktorer som berör civila aspekter, bl.a. genom vidareutveckling av befintliga strategiska typscenarier (STS).<sup>23</sup> STS är underlag som används i perspektivstudier och där utgör dimensionerande händelser.

STS innehåller dels en scenariobeskrivning, dels ett initieringsdirektiv. I scenariobeskrivningen ingår en bakgrund till scenariot i form av den utveckling och de åtgärder som lett fram till den politiska situation som råder. I scenariot redovisas även en händelseutveckling med tidsförhållanden samt ett antal konsekvenser av det förlopp som skisseras. Initieringsdirektivet beskriver situationen och anger de militära och politiska målsättningarna för Sveriges agerande i den situation som beskrivs, inklusive önskat slutläge. Här ingår bland annat risk- och hotbedömning, berörda aktörers olika roller och begränsningar i att utnyttja olika resurser.

I och med det arbete som nu görs inom FM för att komplettera relevanta STS:er med fler civila aspekter (bl.a. i fråga om hot- och riskbedömning, eftersträvar effekter, uppgifter, roll, begränsningar i att utnyttja civila resurser) så borde det finnas goda möjligheter att samarbeta om framtagning av underlag mellan FM och MSB. Samarbetet skulle kunna handla om gemensam framtagning av hotbildsunderlag som underlag för planeringen inför höjd beredskap. Ett inledande samarbete skulle kunna handla om att komplettera befintliga hotbildsunderlag med sådana delar som förtydligar förutsättningarna för civila aktörer att verka i samband med ett kris- eller krigsförlopp.

Fördelarna med att i det fortsatta utvecklingsarbetet kunna använda ett underlag som tagits fram gemensamt mellan det civila försvaret (på uppdrag av eller med medverkan av MSB) och det militära försvaret är stora. Den avgörande fördelen är förstås möjligheten att olika aktörer utifrån sina respektive roller kan utgå från samma hotbildsbeskrivningar och scenarier i arbetet med att planera för lösande av olika uppgifter. Ökad förståelse av respektive aktörs utgångspunkter, tydligare användning av olika begrepp (ensat språkbruk) och tidig förankring av underlag för planering är andra exempel på fördelar.

Vid sidan om det planeringsunderlag som STS:erna utgör så bedriver FM, liksom MSB, studieverksamhet som direkt eller indirekt kan ha bäring på civilt försvar. Även här kan det finnas fördelar att vinna genom en viss grad av samordning.

<sup>22</sup> Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, FM2013-276:1, 2013-10-01

<sup>23</sup> Muntlig uppgift från Åke Wiss, FOI, 2014-05-05

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 24 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

## 3.2 Underlag från Försvarshögskolan

Vid Försvarshögskolans (FHS) Krigsvetenskapliga avdelning (KVA) genomförs på uppdrag av Försvarsmakten ett antal högre utbildningar för officerare, bl.a. Stabsutbildning (SU) och Högre stabsofficersutbildning (HSU).

Inom ramen för dessa utbildningar finns det underlag framtaget som beskriver olika händelseutvecklingar som kan vara relevanta för arbetet med civilt försvar. Två sådana exempel är underlag som används inom kursen *Reguljär krigföring* inom HSU respektive kursen *Operativ planering* inom SU.<sup>24</sup>

Kursen *Reguljär krigföring (HSU 6)* behandlar en högintensiv konflikt med reguljära operationer i en nationell kontext.<sup>25</sup> Omgivande hot, militära resurser och angriparens agerande i olika skeden ingår i underlaget som utnyttjas stegvis genom förloppet där Sverige angrips militärt. Fokus ligger på planering av militär verksamhet på den operativa ledningsnivån, men det underlag som beskriver utgångsläge och händelseutveckling inkluderar även strategiska och taktiska förhållanden.

Inom kursen *Operativ planering (SU 7)*<sup>26</sup> ingår ett relativt detaljerat underlag, där det utöver ett bakomliggande scenario också ingår en tidslinjal. Det främsta syftet är att lära sig metodik för operativ planering enligt Natos modell Comprehensive Operational Planning Directives (COPD). Scenariot omfattar en utveckling där en multinationell styrka med svenskt deltagande, inom ramen för en Nato-ledd operation, går in i ett fiktivt land och då använder sig delvis av Sverige som grupperingsområde.

Materialet vid FHS är inte sekretessbelagt, men heller inte allmänt tillgängligt. Det är utvecklat och framtaget inom ramen för utbildningsuppdrag från Försvarsmakten och är idag bara tillgängligt för kursdeltagare vid Stabsutbildningen (SU) respektive Högre stabsofficersutbildning (HSU). Som det ser ut idag skulle motsvarande gälla för ett sådant kursmaterial som tas fram för utbildning av individer med olika roller i det civila försvaret.

Underlaget från FHS/KVA är framtaget och anpassat för utbildning och då framförallt arbetssätt och stabsmetodik, och särskilt arbetet vid militär operationsplanering. Utan tillgång till materialet är det svårt att inom denna studies ram säga något om hur materialet skulle behöva utvecklas för att kunna användas som ett underlag för sådana utbildningsinsatser inom civilt försvar. I frågor om planering av hur det civila försvaret ska använda sina resurser i en viss situation synes underlaget ha god potential. Snarare än idégenerering och probleminventering skulle ett utvecklat underlag därmed stödja mer handgripliga utbildningsinsatser för personer med olika planeringsroller inom det civila försvaret.

<sup>24</sup> Muntlig uppgift från Lars Berndtson, FHS/MVI/KVA, 2014-08-27

<sup>25</sup> FHS, Kursplan Reguljär krigföring (HSU 6), 2012-06-14

<sup>26</sup> FHS, Utbildningsplan för Stabsutbildningen (SU), 2014-03-12



FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 25 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

## 4 Förslag på fortsatta studier m.m.

Årets uppdrag från MSB till FOI inom området civilt försvar omfattar förutom denna studie om generiska hotbilder även uppdraget om vad det moderna kriget kan innebära (se även avsnitt 1.2 ovan). FOI genomför ytterligare två studier på uppdrag av MSB under 2014. En handlar om samhällets krigsorganisering, dvs. att ställa om från fredstida förhållanden till höjd beredskap och krig. Den andra handlar om resursförstärkning av civil verksamhet vid krigsfara och krig. Även FHS har under 2014 fått uppdrag från MSB inom området civilt försvar vilka bl.a. hanterar företagande i krig, kritiska försörjningsfrågor och frågor om samhället i krisberedskap och krig ur ett nordiskt perspektiv.

Redovisningen av dessa olika uppdrag utgör ett av flera underlag för att fortsätta arbetet med att utveckla civilt försvar. När dessa olika uppdrag redovisats bör det rimligen finnas värdefulla ingångsvärden till eventuella fördjupningar av just de ämnen som årets parallella studier tar upp samt ytterligare idéer om vilka frågor som vore värdefulla att studera närmare.

För respektive typfall redovisas i kapitel två ett antal variationer som i sig kan vidareutvecklas beroende på vilken typ av frågor om civilt försvar man vill fördjupa. När det gäller att utveckla typfallen på ett likartat sätt finns det flera tänkbara vägar att gå:

- **Förtydligt omvärldsläge** Typfallen kan kompletteras med en utförligare beskrivning av rådande situation och händelseutveckling med betoning på närområdet. Detta innebär att ett antal ingångsvärden om bl.a. möjligheter till handelsutbyte, införsel av varor, tillgång till luftrum och farleder, möjligheter att få stöd m.m. är utklarade innan, vilket ger större möjligheter att bottsna i snävare frågor om civilt försvar snarare än att diskutera förutsättningarna för själva händelseutvecklingen.
- **Utdragna förlopp** Gemensamt för typfallen, i sitt grundutförande, är att förloppen är relativt snabba vilket är i linje med utgångspunkterna för den försvarspolitiska inriktningen. Mer utdragna förlopp, t.ex. i lägen där Sverige får stöd av en tredje part, skulle innebära andra förutsättningar och andra utmaningar för det civila försvaret jämfört med de förlopp som nu beskrivs.
- **Ökad detaljering** Den viktigaste åtgärden för att typfallen ska kunna användas i ett konkret planeringsarbete inom civilt försvar är att öka detaljeringsgraden i händelseförloppen och precisera beskrivningen av vilka platser och geografiska områden som avses, vilka mål som förväntas slås ut eller skadas och vilka skador/förluster de fientliga angreppen innebär. Det bör påpekas att underlag som är såpass detaljerat behöver hanteras restriktivt och inte längre som ett öppet material som de nuvarande beskrivningarna.

De befintliga typfallen utgår i hög grad från en situation där motståndaren är kvalificerad, har tillgång till – och utnyttjar – avancerade militära maktmedel. För utvecklingen av civilt försvar vore det av värde att konstruera typfall som täcker in andra delar av konfliktspektrum och därmed en större variation i fråga om hur motståndaren ser, förväntas agera och vilka maktmedel denne förfogar över. Syftet med ett sådant underlag är att beskriva andra typer av konfliktförlopp som kan föranleda beredskapshöjningar hos olika aktörer i samhället och kanske ytterst även ett politiskt beslut om höjd beredskap.

En viktig iakttagelse i den parallella studien om det moderna kriget är att det vid sidan av traditionella militära maktmedel finns en rad andra maktmedel och verktyg, några redan

FOI MEMO	Datum/Date 2014-10-14	Sida/Page 26 (26)
Titel/Title <b>Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar</b>		Memo nummer/number FOI Memo 5089

etablerade och andra där utvecklingen pågår, vars användning definitivt skulle påverka förutsättningarna för och ställer krav på ett modernt civilt försvar. Offensiva psykologiska operationer, påverkanskampanjer, utnyttjande av sociala medier men även utvecklade verktyg för cyberangrepp och informationskrigföring hör hit. Ett fortsatt arbete kan bestå både i att väva in dessa typer av maktmedel i befintliga typfall eller ta fram nya typfall som tydliggör de krav som ställs på civilt försvar.

Ett framtida krig som drabbar Sverige – och därmed ställer krav på det civila försvaret – skulle utspelas i samma värld som krisberedskapen behöver förhålla sig till i sin utveckling. Detta innebär att de scenarier, hotbilder och identifierade utmaningar som ligger till grund för utvecklingsarbete och planering kan och bör vara gemensamma i stor utsträckning oavsett vilket område som avses: arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet, nationell risk- och förmågebedömning eller utvecklingen av civilt försvar. Krisberedskapens förmåga att identifiera och hantera olika former av antagonistiska hot och handlingar riktade mot olika funktioner i samhället är ett område som kan förstärkas av att analysera hotbilder som ligger bortanför fredstida förhållanden.

En särskild fråga avseende relationen mellan krisberedskap och civilt försvar (eller mellan civila och militära delar av samhället) aktualiseras av typfall 2 och handlar om krisberedskapens beroende av de resurser som finns inom det militära försvaret.

Med tanke på att det i hög grad är samma resurser som bygger upp krisberedskapen och det civila försvaret – även om styrning och prioritering av dessa resurser kommer att skilja sig åt i freds- respektive krigstid – bör det finnas tydliga förtjänster med att inte bara använda gemensamma underlag utan även krisberedskapens strukturer och fora för mycket av arbetet med fredstida planering för civilt försvar. Dessutom visar typfallen i olika grad att gränsen mellan fred och höjd beredskap långt ifrån alltid är skarp. Det finns därför en fördel om övergången från fredstida krisberedskap till höjd beredskap är förberedd inom krisberedskapens ordinarie strukturer.

På motsvarande sätt som beskrivits ovan för relationen mellan krisberedskap och civilt försvar är det samma förutsättningar som råder för det militära respektive det civila försvaret. I avsnitt 3.1 tas FM STS upp som ett exempel på underlag som kan ingå i arbetet med att utveckla civilt försvar. Vi föreslår att FM och företrädare för det civila försvaret i ett gemensamt arbete tar fram hotbildsunderlag som kan användas i planeringen för höjd beredskap. FM STS kan vara ett ingångsvärde i ett sådant arbete. Ett gemensamt arbete av detta slag skulle kunna stärka grunden för den samlade nationella förmågan att hantera kriser och krig.