



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Stöd vid planering för civilt försvar 1 (9)

Projektnummer/Project no Kund/Customer

E13608

MSB

Handläggare/Our reference

Daniel K Jonsson

Datum/Date

2018-01-31

Memo nummer/number

FOI Memo 6338

Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik

Komplettering av hotbilsunderlag i utvecklingen av civilt försvar

Sändlista/Distribution:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 2 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

1 Inledning

I det aktuella arbetet med att utveckla det civila försvaret spelar ett relevant hotbildsunderlag en central roll. På uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utvecklade Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) 2014 ett antal så kallade typfall som grund för planering för civilt försvar.¹ Dessa typfall speglar olika möjliga situationer och händelseförlopp:

- Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden
- Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m., riktat huvudsakligen mot civila mål
- Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel, mot främst militära mål
- Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige

Vidare har typfallen utpekats som grundläggande planeringsunderlag i Försvarmaktens och MSB:s gemensamma grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret.²

I takt med förändringar av omvärlden och den säkerhetspolitiska situationen behöver hotbildsunderlag omvärderas och uppdateras. Försvarmakten och MSB³ konstaterar att hotbilden, jämfört med tidigare, är mer komplex och diffus och att den inte tillåter en lika tydlig gränsdragning mellan fred och krig. Länder och aktörer som vill påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet, förmågor och agerande kan använda politiska, ekonomiska, psykologiska och militära medel för att nå sina avsikter, bland annat genom påtryckningar, sanktioner, spridning av desinformation, sabotage och maktdemonstrationer. Dessa medel kan kombineras på olika sätt och användas såväl öppet som dolt och kan utgöra en sammansatt påverkansoperation som en aktör kan iscensätta för att nå sina övergripande mål. Underrättelseverksamhet riktad mot svenska intressen och installationer samt cyberattacker är andra tänkbara verktyg.

Sådana aktiviteter förknippas med så kallad gråzonsproblematik, vilket lyfts fram som en särskild utmaning i Försvarmaktens perspektivstudiearbete.⁴ Det handlar om aktiviteter som riktas mot hela samhället och utnyttjar olika medel för att uppnå politiska målsättningar eller för att skapa gynnsamma förutsättningar för ett framtida militärt agerande.

Även Försvarsberedningen lyfter fram gråzonsproblematik, i termer av bl.a. ryktesspridning, motsägelsefull information, kriminell verksamhet, sabotage samt nätverks- och påverkansoperationer. Försvarsberedningen betonar vikten av att kunna möta gråzonsproblematik, vilket ställer stora krav på beslutsfattande och agerande, och påtalar särskilt dilemmat förknippat med den initiala osäkerheten om att förstå om det som sker utgör medvetna handlingar eller inte. Vidare ser även Försvarsberedningen en gråzonssituation som en möjlighet för motståndaren att överraska och vilseleda försvararen för att undvika motåtgärder och beredskapshöjning.⁵

Syftet med de antagonistiska aktiviteterna i gråzonen kan variera, exempelvis att få Sverige att justera sin handels-, utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik, att hindra Sverige från att ta emot eller komma andra till hjälp, att försvaga Sverige inför en militär konflikt, att belasta det europeiska samarbetet etc. Beroende på situation och syfte kan aktiviteterna få olika karaktär, exempelvis dolda för att skapa osäkerhet om vem som ligger bakom dem eller mer öppna för att mer tydligt hota och skrämmas.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av ”gråzon”. Ibland används begreppet synonymt med så kallade hybridhot och hybridkrigföring, eller icke-linjär krigföring, i synnerhet när en eskalerande

¹ Lindgren, F. (2014). Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar. FOI Memo 5089. Totalförsvarets forskningsinstitut; vilken var en vidareutveckling av Dalsjö, R., Lindström, J., Wesslau, K., Ödlund, A. (2013). Civilt försvar – en förstudie. FOI Memo 4733. Totalförsvarets forskningsinstitut

² Försvarmakten och MSB (2016). Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret. FM2016-13584:3, MSB 2016-25

³ Försvarmakten och MSB (2016)

⁴ Försvarmakten (2017). Försvarmaktens delredovisning av perspektivstudien 2016-2018. FM2015-13192:12

⁵ Försvarsberedningen (2017). Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025. Ds 2017:66. Försvarsdepartementet

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 3 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

gråzonsproblematik avses. En kombination av flera gråzonstaktiker kan utgöra något som skulle kunna benämnas som hybridkrigföring. Men hybridkrigföring kan också vara ett påtagligt inslag i en krigssituation. Gråzonen kan ses som ett tillstånd eller ett skede som syftar till att vinna något utan eskalering och/eller att skapa fördelar inför en eventuellt eskalerad situation, dvs. krigsförberedelser. Hybridkrigföring är därmed något som kan förknippas med såväl gråzonen som kriget.

MSB har uppdragit FOI att komplettera det befintliga hotbildsunderlaget (typfall 1-4) med ett scenario som speglar en eskalerande gråzonsproblematik med påtaglig samhällspåverkan men där varken höjd beredskap råder eller synbara militära maktmedel används, åtminstone inte inledningsvis. Detta scenario benämns som *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik*.⁶

Beskrivningen av Typfall 5 följer samma upplägg som för typfall 1-4. Det innebär bland annat att konsekvenser av händelseutvecklingen beskrivs i avsnitt 2.3 - 2.4 utifrån målen för civilt försvar.⁷ Eftersom händelseutvecklingen utspelar sig i fredstid så kan man anse att det istället vore lämpligare att utgå från målen för krisberedskapen. Det centrala är dock inte valt mål utan beskrivningen av de konkreta konsekvenserna i samhället. Därutöver har Försvarsberedningen föreslagit en helt ny målstruktur för totalförsvaret som bland annat inkluderar psykologiskt försvar och motståndskraft på ett tydligare sätt, vilket är av stor relevans för typfallet.⁸

Att höjd beredskap inte råder inom ramen för föreliggande typfall 5 behöver kommenteras. Det civila försvarets särskilda regelverk aktiveras först vid höjd beredskap och det civila försvaret ska baseras på den ordinarie krisberedskapen. Detta innebär att det som sker inom ramen för en gråzonssituation ska hanteras av samma aktörer och inom i stort sett samma organisatoriska former som i fredstid. Tillgängliga verktyg för hantering är därmed desamma som i fred inom ramen för regelverket avseende krishantering, dvs. till skillnad från under höjd beredskap då exempelvis förfogande för att tillgodose totalförsvarets behov kan tillämpas.

Försvarsberedningen har gjort en genomgång och beskrivning av det rättsliga läget som rör totalförsvaret och anser sammanfattningsvis att det finns grundläggande legala förutsättningar för att kunna hantera såväl gråzonsproblematik som krig.⁹

Typfallen är öppet tillgängliga, dvs. inte förknippade med sekretess. Typfallen är tänkta att fungera som grundläggande utgångspunkt vid planering, exempelvis att exemplifiera grova planeringsriktningar men inte strikt avgränsa dessa. Typfallen ska fungera som en gemensam utgångspunkt för olika sektorer och myndigheter. I en metodinriktad FOI-rapport från 2017 föreslås hur typfallen kan användas och utvecklas för att utgöra ett användbart planeringsunderlag, liksom anpassas till aktuellt verksamhets- eller ansvarsområde.¹⁰

Det slutliga skarpa planeringsunderlaget, dvs. utvecklade typfall eller mer detaljerade antaganden och analyser i relation till typfallen, måste hanteras under sekretess eftersom detta anger vad myndigheter planerar för och därmed också vad man väljer att inte planera för, vilket utgör potentiella sårbarheter i totalförsvaret.

⁶ Typfallet har genererats med hjälp av metodik baserad på Jonsson, D.K. (2017). Att använda scenarier i planering för civilt försvar. FOI-R--4434--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut. I arbetsprocessen har expertstöd lämnats av FOI-analytiker inom asymmetriska hot, säkerhetspolitik och samhällets säkerhet. Synpunkter på tidigare utkast har lämnats av företrädare för MSB och Försvarsmakten.

⁷ Uppgifterna, tillika verksamhetens mål, är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, samt bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld (se t.ex. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, prop. 2014/15:109).

⁸ Försvarsberedningen (2017) (s. 83) föreslår såväl ett förtydligande som en utvidgning av uppgifterna. De ursprungliga uppgifterna har kompletterats med: upprätthålla en nödvändig försörjning, upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan, bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, samt med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

⁹ Försvarsberedningen (2017)

¹⁰ Jonsson, D.K. (2017)

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 4 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

2 Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik

2.1 Introduktion

Typfallet belyser ett eskalerat förlopp som skulle kunna leda mot ett så kallat skymningsläge, dvs. en konfliktsituation där nästa steg kan förväntas vara öppna stridshandlingar.

Det råder en ansträngd säkerhetspolitisk situation i närområdet men det föreligger inledningsvis inget direkt konkret militärt hot mot Sverige som motiverar höjd beredskap. De inledande händelserna innebär en rad utmaningar för samhället men utgör också en larmklocka för den svenska regeringen och Försvarmakten inför en möjlig eskalation. Händelseförloppet är tämligen utdraget i tid, drygt nio månader, och de säkerhetspolitiska spänningarna i närområdet ökar över tiden för att i scenariots avslutande faser inbegripa begränsade stridshandlingar i något av de nordisk-baltiska grannländerna.

Både regeringen och myndigheter, liksom allmänheten, utsätts för direkta påfrestningar via påverkade samhällsfunktioner, liksom informationspåverkan, samtidigt som det initialt är oklart vad det egentligen är som sker. Antagonistens syfte med aktiviteterna är också oklara, åtminstone inledningsvis. Givet att den säkerhetspolitiska situationen är ansträngd och eskalerar mot en eventuell regional konflikt skulle syftet exempelvis kunna vara att lamslå svenskt beslutsfattande, att få Sverige att avbryta bilaterala och internationella militära samarbeten, att förhindra att Sverige tar emot tredje part, samt att skapa handlingsutrymme för ett militärt ingripande mot Sverige eller något nordiskt-baltiskt grannland. De parallella utmaningarna att hantera störningar, klargöra läget, återställa samhällsfunktionalitet och mildra de negativa effekterna av störningarna, liksom att förstå antagonistens mål, karaktäriserar denna typ av scenario.

2.2 Situation och händelseförlopp

I Sverige, liksom i de nordisk-baltiska grannländerna, har under senare tid ett tämligen stort antal svårförklarliga olyckor inträffat. Detta bidrar till en ökad arbetsbelastning för polis, räddningstjänst och akutsjukvård. Därtill sker en rad dolda angrepp såsom mindre cyberangrepp och fysiska sabotage på samhällsfunktioner där man försöker dölja spåren och/eller rikta misstankarna åt annat håll. Angreppen förefaller ske främst mot ”långt hängande frukter” såsom lokala försörjningssystem samt enstaka samhällsaktörer och företag, snarare än mot strategiska mål. Förekomsten av förvrängd information och korrupta data i system som används av beslutsfattare, operatörer och specialister inom en rad samhällssektorer ökar, vilket tyder på avancerade dataintrång. Påverkan på samhällets funktionalitet är tämligen begränsad men bland allmänheten sprider sig ändå viss oro.

Spridandet av propaganda via internetaktivister och alternativa medier, som sedan ibland oreflekterat sprids vidare i svenska traditionella medier, förmedlar en skev bild av Sverige. Den svenska allmänheten utsätts för mångtydiga fakta och ibland ren desinformation i frågor som berör bl.a. ordning och trygghet, migration och integration, traditionella värderingar, krisberedskap och försvar, samt utrikes- och säkerhetspolitik. Dessa informationsoperationer, som i första hand utnyttjar vårt öppna samhälles informationsinfrastruktur i termer av internets sociala medier och bloggar, liksom indirekt TV, radio och tidningar, får viss negativ påverkan på allmänhetens förtroende för myndigheter och politiker.

Främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige och dess grannländer ökar med tiden. Det gör även en allt mer konfrontativ diplomatisk retorik i kombination med spridning av propaganda via statskontrollerade medier.

De upprepade infrastrukturella störningarna, som nu pågått i flera månader, sliter på samhället. Verksamheter när övertidstak för anställda, får brist på reparationsmaterial och överskrider budget. Myndighetsbeslut drar ut på tiden pga. försvårad informationsdelning beroende på störda IT-system. De periodvisa störningarna i lokal och regional elförsörjning, liksom i data- och telekommunikationssystemen, bidrar till

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 5 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

förstärkta störningar i andra försörjningssystem och samhällsfunktioner. Eftersom även Sveriges grannländer är drabbade förstärks problemen ytterligare av gränsöverskridande effekter.

Den upplevda otryggheten bland människor leder till indirekta effekter såsom exempelvis att det råder brist på vissa livsmedel pga. hamstring. Fler övergår också till att använda kontanter pga. störningar i betalkortssystemen, vilket leder till kontantbrist på vissa håll. Primärvården belastas av lokala utbrott av magsjuka. Räddningstjänsten belastas av en ökning av bränder pga. att människor använder uttjänta eldstäder samt lagar mat över öppen eld på exempelvis balkonger, när värme- och elsystem fallerar. Polisen belastas av ökade ordningsstörningar och ökad gängkriminalitet liksom av alltmer våldsamma uppgörelser mellan olika gäng som helt plötsligt förefaller blivit tyngre beväpnade. Vidare kan en markant ökning av den organiserade brottslighetens aktiviteter på den ekonomiska arenan konstateras, såsom bidragsfusk, skattebrott och penningtvätt. Särskilt drabbad är bank- och finanssektorn som utsätts för cyberrelaterade utpressningsförsök via s.k. ransomware-attacker.

Ett falskt pressmeddelande som ser ut att komma från Säkerhetspolisen, avseende ökat terrorhot mot Sverige, får stor spridning i sociala medier. Dessutom förekommer motsvarande inlägg på sociala medier som kan tolkas som att de kommer från pålitliga källor såsom Sveriges Radio och Krisinformation.se. Detta skapar oro och förvirring och tar myndigheternas kommunikationsresurser i anspråk.

När den ansträngda situationen har varat i ungefär ett halvår blir främmande makts diplomatiska utspel allt mer aggressiva med indirekta hot om militärt våld. Påverkansoperationer på den internationella nivån intensifieras för att förhindra en gemensam hållning, främst inom EU. Denna påverkan sker bl.a. via diplomatiska framstötter, ekonomiskt bistånd, fördelaktiga handelsavtal, hot om indragna energileveranser och personliga kontakter. Sverige och de nordisk-baltiska grannländerna vill gemensamt med EU peka ut och vidta sanktionsåtgärder mot antagonisten men EU är politiskt splittrat. Vidare bidrar den svenska parlamentariska situationen, med en svag minoritetsregering och ett tämligen polariserat politiskt klimat, till att det är svårt att nå konsensus avseende hur Sverige ska bemöta hoten. Främmande makt underblåser den politiska splittringen genom att stödja ytterlighetsrörelser på såväl höger- som vänsterkanten, liksom att försöka påverka enskilda politiker inom etablerade partier.

Det är ovanligt kallt för årstiden så den individuella och lokala krisberedskapen sätts på svåra prov när störningarnas intensitet fortsätter att öka. Samhällsutnötningen och bristen på information om "vad som egentligen händer?" ger påtagliga psykologiska effekter. Teorier om inhemsk terrorism och att händelserna skulle vara frukten av en konspiration för att få Sverige att överge sin traditionella säkerhetspolitik får visst fäste, vilket också underblåses av främmande makts informationsoperationer via såväl statskontrollerade medier som sociala medier och somliga svenska debattörer.

Ökningen av fartygsrelaterade incidenter, svårförklarliga olyckor och konstaterade sabotage gör att redare i allt större utsträckning undviker hamnar och farleder i anslutning till Östersjön, inte minst pga. höjda försäkringspremier. Produktionen i viss tillverknings- och förädlingsindustri har dock redan stagnerat pga. brist på insatsvaror och komponenter till följd av IT-relaterade störningar i transportlogistiksystemen.

Ett omfattande cyberangrepp inträffar. Detta drabbar såväl Sverige som de närmaste grannländerna och under några dagar fungerar inte betalningssystemen, ledningssystemen för flyg- och tågtrafik samt mobiltelefonin. Den svenska krisberedskapen prövas hårt då också de fysiska sabotagen mot de nationella försörjningssystemen eskalerar. Störningarna som drabbar just el- och drivmedelsförsörjningen skapar stora följd effekter i andra system, exempelvis påverkas både primärproduktionen av livsmedel och kylkedjan vid transporter, vilket får stora konsekvenser för möjligheten att distribuera färskvaror och frysta livsmedel. Störningarna påverkar därmed försörjningen av såväl inhemskt producerade som importerade livsmedel. Vissa skador som följd av sabotagen kommer att ta lång tid att reparera och därmed att återställa funktionalitet. Det är svårt att leda och samordna verksamheter och åtkomsten till elektroniska styrsystem är mycket begränsad. Därtill är det osäkert om hela VMA-systemet fungerar som planerat.

Försök till påtryckningar mot olika beslutsfattare ökar via epost, brev och hembesök. Här drabbas inte bara myndighetspersoner utan även nyckelpersonal inom privat samhällsviktig verksamhet. Företag med leveransavtal med Försvarsmakten förefaller vara hårdast drabbat av hot om våld och sabotage.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 6 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

Det rapporteras från ett nordiskt-baltiskt grannland om sociala oroligheter mellan olika etniska grupper samt att några slags beväpnade lokala miliser gör sporadiska angrepp mot myndighetskontor och polisen. Samtidigt ökar främmande makts militära övningsverksamhet och omdispositioner i närområdet, liksom kränkningar av svenskt luftrum och sjöterritorium. Efter nio månaders störningar och svår samhällsansträngning är nu rädslan allmänt utbredd inom den svenska befolkningen och många som har möjlighet lämnar städerna och beger sig till släktingar eller fritidshus ute i landet. Vissa väljer till och med att lämna Sverige. Detta inte minst på grund av att en snar akut livsmedelsbrist kan skönjas. Ransonering förbereds men hamstringen av det som fortfarande finns tillgängligt eskalerar, liksom priserna. Solidariteten med andra i närmiljön är dock stor och många människor hjälper varandra i denna ansträngda situation medan andra inriktar sig på att skydda sina egna resurser, med våld om så är nödvändigt.

Befolkningen i allmänhet känner stor frustration och uttrycker starkt missnöje, vilket underblåses av främmande makts intensifierade propaganda och ryktesspridning, som bl.a. förmedlar bilden av att förnödenheter undanhålls befolkningen till förmån för Försvarsmakten och dess utländska samarbetspartners. Upplopp och plundring förekommer i flera svenska städer.

Vaga nyhetsrapporter, samt en flodvåg av tvetydig information på sociala medier, om stridshandlingar i det nordisk-baltiska grannlandet når den oroliga svenska allmänheten och de utarbetade svenska beslutsfattarna. Främmande makt varnar den svenska regeringen för att besluta om höjd beredskap, och därigenom ytterligare öka spänningen i närområdet, men kommer samtidigt med ett erbjudande. Sverige erbjuds humanitärt bistånd, och då i synnerhet vissa svårt drabbade kommuner vid Östersjökusten, i form av direktinförsel av förnödenheter, drivmedel, reparationsmateriel och teknisk personal.

2.3 Förutsättningar för att värna civilbefolkningen

Trots att de inledande händelsernas påverkan på samhällets funktionalitet är begränsad finns risk för att oro och rädsla breder ut sig, vilket exempelvis kan öka sjukfrånvaron. Informationskampanjer, desinformation, falska meddelanden och annan psykologisk påverkan kan i sin tur påverka allmänhetens förtroende för samhällets styrning och därmed försvarsviljan.

Ökningen av olyckor påverkar direkt civilbefolkningen men ökar också arbetsbelastningen för polis, räddningstjänst och akutsjukvård, vilket indirekt minskar möjligheten att värna civilbefolkningen.

Störningar i el- och värmesystem som inträffar under de kalla årstiderna kan ha direkt påverkan på civilbefolkningens hälsa. Behov av evakuering av särskilt utsatta kan behövas.

Elavbrott i kombination med störningar i leveransen av reservkraftsbränsle påverkar exempelvis sjukvård och avloppsrening, vilket också kan drabba civilbefolkningens hälsa. Avsaknad av varmvatten kan medföra sämre hygien och därmed ökad risk för smittspridning och eventuella sjukdomsutbrott.

Störningar i betalningssystemen påverkar människors möjligheter att anskaffa förnödenheter och därmed deras fysiska hälsa. Om det inte är möjligt att anskaffa förnödenheter på normal väg kan snatterier, småstölder och inbrott komma att öka. Detta kan till viss del direkt drabba civilbefolkningen men också arbetsbördan för ordningsmakten, vilket i sin tur indirekt kan påverka möjligheterna att värna civilbefolkningens säkerhet.

Störningar som drabbar data- och telekommunikationer skapar följd effekter som direkt kan påverka människors hälsa, exempelvis att läkemedel inte går att hämta ut. Om det inte går att nå ut med VMA kan det innebära allvarliga fysiska risker för civilbefolkningen. Där spelar bl.a. mediesektorns funktionalitet en viktig roll. Mediers förmåga att nå ut med saklig och opartisk information är överhuvudtaget en viktig beståndsdel i det psykologiska försvaret. Begränsad möjlighet till pålitlig nyhetsförmedling kan skapa oro och otrygghet, öka ryktesspridning samt öka möjligheten att medvetet sprida falsk information. En annan viktig del i ett psykologiskt försvar är att identifiera, analysera och möta informationskampanjer, vilket försvåras av störningar i informationsinfrastrukturen. Å andra sidan försämras då även möjligheten att iscensätta informationskampanjer och sprida falsk information.

I typfallens senare eskalerade faser med stora störningar på nationell infrastruktur, akut livsmedelsbrist och förekomst av våldsbrott finns uppenbara risker för civilbefolkningens fysiska välmående.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 7 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

2.4 Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna

Även om samhällets funktionalitet tekniskt sett endast marginellt påverkas i förloppets inledning så kan den påverkas om människor pga. oro och rädsla sjukskriver sig eller uteblir från jobbet. Även mindre störningar i lokal och regional elförsörjning, liksom i data- och telekommunikationssystemen, bidrar till förstärkta störningar i andra system, exempelvis livsmedelsförsörjningen, betalningssystemen, vatten- och avloppssystemen, fjärrvärmesystemen och transportlogistiksystemen, som i sin tur får ytterligare spridningseffekter. Ett exempel är elavbrott som medför att tankstationer inte fungerar, vilket efter kort tid försvårar transporter av exempelvis livsmedel, postförsändelser, reservdelar, sjukvårdsmateriel och personal.

Även samhällsfunktioner med reservkraft kan påverkas av mindre men återkommande elavbrott om nytt bränsle inte hinner fyllas på i tid innan nästa elavbrott uppstår. Det kan exempelvis gälla avloppsreningsverk, trafikledningscentraler, sjukhus, jordbruksanläggningar och lager i livsmedelskedjan.

Större störningar som drabbar nationell elförsörjning samt data- och telekommunikation kan skapa omfattande följd effekter i en rad sektorer. Det kan exempelvis gälla det elektroniska recepthanteringssystemet för utskrivna läkemedel, bankers internet-servicefunktioner, livsmedelskedjornas beställningssystem och lagersaldon, den spårbundna kollektivtrafikens signalsystem samt informations- och nyhetsförmedlingen. Även begränsningar av importflödena till Sverige får svåröverskådliga följd effekter eftersom detta inte bara omfattar färdiga produkter utan även insatsvaror till exempelvis livsmedels- och tillverkningsindustrin samt inte minst reservdelar och underhålls- och reparationsmateriel.

Att hantera stora infrastrukturella störningar samt att återställa funktionalitet är en utmaning oavsett händelseförlopp. Sådana insatser måste kunna ledas och försörjas med materiella resurser samt kompetens och arbetskraft. Till skillnad från vid en ”naturlig” kris kan en antagonist på olika sätt försöka att ytterligare försvåra hanterings- och återställningsarbete, exempelvis genom att störa ledningsfunktioner.

Vissa uppgifter som åläggs polis, räddningstjänst och akutsjukvård kan komma att nedprioriteras om dessa aktörer överbelastas av kraftig ökning av olyckor. I ett skede där särskilt utsatta människor är i behov av extra resurser från redan hårt belastad kommunal vård- och omsorgspersonal kan andra kommunala funktioner komma att nedprioriteras.

Desinformation som måste dementeras tar myndigheternas resurser i anspråk och undergräver också myndigheternas trovärdighet i att kommunicera läget framöver, då en faktisk höjning av hotnivån kan bli aktuell. Att nå ut med korrekt och saklig information kan i sin tur mildra indirekta effekter av störningar, exempelvis hamstring av livsmedel och drivmedel.

Påverkan och påtryckningar mot beslutsfattare inom privat samhällsviktig verksamhet kan exempelvis beröra godstransporter, apotek och läkemedelstillverkning, banker, energi, mobiltelefoni och internet, dagligvaruhandel samt privat hälso- och sjukvård.

Oavsett anledning till eventuella sjukdomsutbrott drabbas indirekt samhällets funktionalitet av sjukfrånvaro då samhällsfunktioner blir underbemannade. Bemanningen av samhällsviktiga funktioner försvåras också om människor som tillhör resursstarka grupper, med hänsyn till sin egen och sina familjers säkerhet, väljer att lämna sina boendeorter eller resa utomlands.

2.5 Förutsättningar för att stödja Försvarmakten

Det bör noteras att eftersom det inte råder höjd beredskap i detta typfall är det kanske i första läget så att det förväntas att Försvarmakten ska stödja krisberedskapen och det civila samhället, snarare än att Försvarmakten ska motta stöd. Försvarmaktens stöd till det civila samhället kan exempelvis handla om flygtransporter av reservdelar och reparationsmateriel för återställning av infrastruktur eller att hemvärnsförband bistår polis och räddningstjänst. Försvarmaktens stöd till samhället måste hela tiden vägas mot utförandet av de egna uppgifterna och detta kan leda till behov av samordning mellan militära och civila resurser.

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 8 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

Det är rimligt att anta att det i typfallets senare eskalerade delar börjar förberedas för eventuell höjd beredskap och därmed också det civila samhällets stöd till Försvarsmakten.

Upprätthållandet av Försvarsmaktens förmågor är beroende av tjänster som produceras i civila sektorer (se 2.4 Förutsättningar för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna). Det handlar bland annat om el, drivmedel, transporter av personal och materiel, tele- och datakommunikationer, livsmedel, läkemedel och sjukvård, samt finansiella tjänster. Dessa sektorer bemannas av människor ur civilbefolkningen, vars relativa välmående och möjligheter att ta sig till sina arbetsplatser och där kunna utföra sina arbeten är förutsättningar för att stöd till Försvarsmakten ska kunna realiseras (se 2.3 Förutsättningar för att värna civilbefolkningen).

Fysiska störningar och angrepp mot dessa samhällsfunktioner, liksom eventuell underbemanning, påverkar givetvis möjligheten för det civila samhället att tillgodose Försvarsmaktens behov. Även påtryckningar och hot mot privata aktörer med leveransavtal mot Försvarsmakten kan både direkt och indirekt påverka dessa aktörers förmåga att stödja Försvarsmakten.

2.6 Exempel på variationer

Som nämndes inledningsvis spelar gråzonens karaktär stor roll för vilket innehåll som kan betraktas som rimligt i ett gråzonstypfall. Detta styrs bland annat av motståndarens syften och tillgängliga maktmedel men inte minst också uthållighet. Detta beror i sin tur på antaganden om den säkerhetspolitiska kontexten (exempelvis motståndarens politiska och militärstrategiska intentioner och svensk säkerhetssamverkan med andra parter) samt om antaganden om bredare omvärldsfaktorer (exempelvis global ekonomi, oljeprisutveckling och EU:s politiska utveckling).

Typfall 5 belyser ett eskalerat förlopp som skulle kunna leda mot en konfliktsituation där nästa steg kan förväntas vara öppna stridshandlingar. En gråzonssituation skulle också kunna förknippas med mer konstant intensitet under en pågående konfliktsituation under en kortare eller längre tidsperiod. Slutligen skulle gråzonsproblematiken kunna ses som ett mer lågintensivt tillstånd som betraktas som den nya normalen, dvs. ”fred” = gråzon.

Antagonistens specifika syfte kan man spekulera i (se exempel i avsnitt 2.1 Introduktion) och även variera i olika scenarier. Men oavsett syfte är det rimligt att anta att antagonistens riskbenägenhet påverkas av olika omständigheter som exempelvis den inrikespolitiska situationen och den egna regeringens ställning, liksom ekonomisk belägenhet samt rådande militära maktbalanser. I den andra vågskålen – det som finns att vinna – påverkar rimligen också antagonistens vilja att ta risker. Alternativa och i viss mån överlappande tänkbara syften med gråzonsstrategi på ett mer övergripande plan kan vara att: 1) testa, öva eller demonstrera förmågor för gråzonskrigföring, 2) använda förmågor för gråzonskrigföring i syfte att vinna fördelar utan att mötas av starka motreaktioner, 3) krigsförberedelser *om* man skulle tvingas till krig (exempelvis om punkt 2 skulle misslyckas), eller 4) krigsförberedelser *i syfte att* gå i krig.

Antagonistens syfte och riskbenägenhet utgör sammantaget en ram för vilka åtgärder denne är beredd att ta till i en gråzonssituation.

Konkreta variationer på åtgärder, som kan passa olika bra in olika gråzonsscenarier, är användningen av olika tänkbara maktmedel. I en modell som FOI använt vid stöd till planering för civilt försvar sorteras olika gråzonsinslag in i diplomatiska, ekonomiska, politiska och psykologiska medel, liksom information, okonventionella metoder och slutligen militära maktmedel.¹¹

Diplomatiska medel kan exempelvis vara fientlig retorik, restriktioner och persona non grata, avbrutna kontakter samt ultimatum och hot om våld. Förutom faktiska angrepp kan enbart hot om stridshandlingar

¹¹ Modellen baserades ursprungligen på bild i Försvarsmaktens Militärstrategisk doktrin (2016) (M7739-354028) (Bild 3.3, s. 35) men har vidareutvecklats inom ramen för FOI:s stöd till Energimyndighetens planering för civilt försvar. Se t.ex. Jonsson, D.K., Johansson, B., Lindgren, F., Veibäck, E., Bergstrand, M. (2017). Scenariobaserad planering för civilt försvar inom energiområdet. FOI-R--4434--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut; samt Jonsson, D.K. (2018). Gråzon och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning (prel. titel). Totalförsvarets forskningsinstitut (kommande publikation).

FOI MEMO	Datum/Date 2018-01-31	Sida/Page 9 (9)
Titel/Title Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik		Memo nummer/number FOI Memo 6338

vara ett sätt att påverka beslutsfattare och befolkning. Sådana hot skulle även kunna omfatta massförstörelsevapen. Ekonomiska medel kan vara marknadspåverkan, avtalsbrott, sanktioner, avbrutna handelsförbindelser, ökat inflytande över svensk infrastruktur och övertagande av svenska tillgångar utomlands. Politiska medel kan exempelvis vara subversiv verksamhet och politisk infiltration samt att påverka Sverige via påverkan på andra länder och organisationer (t.ex. EU).

Påverkansoperationer omfattar hela maktmedelsfältet och kan förstås som en samordnad användning och skraddarsydd blandning av exempelvis diplomatiska aktiviteter, informationsoperationer, militära operationer och ekonomiska aktiviteter bortom en stats öppna, accepterade och lagliga aktiviteter för att uppnå sina politiska mål.¹² Det kan exempelvis handla om försök att påverka politiskt beslutsfattande och den allmänna opinionen exempelvis genom stöd till ytterlighetsrörelser, informationsoperationer och desinformationskampanjer.

Många av de tänkbara gråzonsaktiviteterna överlappar varandra. Exempelvis kan iscensättande av terrorhandlingar ses som både som ett politiskt och ekonomiskt maktmedel som också kan förväntas ha psykologiska effekter, vilket också militära maktdemonstrationer, informationsoperationer, internetaktivism och påtryckningar mot enskilda beslutsfattare kan förväntas ha.

På informationsarenan återfinns därutöver exempelvis cyberangrepp mot samhällsfunktioner, informationsintrång och cyberspionage mot företag och myndigheter, kompromettering av beslutsunderlagsdata samt nätattacker riktade mot myndigheter, företag och massmedier.

Illegal underrättelseinhämtning, iscensättning av kriminalitet, personhot och sabotage kan ses som okonventionella metoder mer eller mindre associerade med militära maktmedel såsom specialoperationer, blockader samt angrepp/krigföring genom ombud.

Ombud för angrepp kan i stort sett vara vem som helst i en gråzonssituation. Planeringen för civilt försvar fokuserar på den externa statlige antagonisten men denne kan i gråzonen även utnyttja interna antagonister, exempelvis radikaliserade aktivister, kriminella grupperingar, den internationellt organiserade brottsligheten samt terrorister. På motsvarande sätt som den externa antagonisten kan nyttja samhällets tekniska och infrastrukturella sårbarheter, exempelvis via sabotage, kan denne också nyttja intern antagonism för att uppnå sina politiska mål. Detta skapar ytterligare utmaningar för krisberedskapen och det civila försvaret och komplicerar den breda gråzonshotbilden ytterligare.

Det som normalt omfattar den ordinarie civila krisberedskapens hotbilder bör också ingå i totalförsvarets gråzonshotbilder, men inte med samma utgångspunkt. Den externa antagonisten kan skapa ”olyckor”, infrastrukturella störningar, smittspridning och underblåsa social oro. Antagonister kan inte skapa extrema väderhändelser, klimatförändringar eller naturkatastrofer men dessa händelser kan ändå exploateras, när de väl uppstår, av såväl interna som externa antagonister, exempelvis i form av samhällsbelastande kriminalitet eller desinformation för att minska allmänhetens förtroende för myndigheter och regering.

¹² Försvarsmakten och MSB (2016)