



Civilt försvar i gråzon

Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson,
Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson



FOI forskar för en säkrare värld

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, är ett av Europas ledande forskningsinstitut för tillämpad forskning inom försvar och säkerhet. Vi är en statlig myndighet under Försvarsdepartementet men merparten av projekten är uppdragsfinansierade. Våra största kunder är Försvarsmakten och Försvarets materielverk. FOI har även många uppdrag inom den civila sektorn för statliga myndigheter, kommuner och företag. Vi gör säkerhetspolitiska analyser och bedömningar av olika typer av hot. Vi är ledande inom undervattensforskning och forskning kring explosivämnen. Vi forskar även kring flygsystem, IT-säkerhet, radar, laser och andra sensorsystem, samt skydd mot farliga ämnen. FOI:s kunskap är efterfrågad internationellt och vi leder flera EU-projekt.

Innehåll

3	Förord	52	Kapitel 7: Försvarsvilja
4	Inledning: Civilt försvar i gråzon	56	Kapitel 8: Försörjningsförmåga
6	Kapitel 1: Säkerhetspolitik under efterkrigstiden	64	Kapitel 9: Förståelse av hotbild
12	Kapitel 2: Hotbildernas historiska betydelse för totalförsvarets utveckling	70	Avslutande reflektioner: Ett civilt försvar för hela hotskalan
18	Kapitel 3: Det civila försvaret - idé och innehåll	74	Slutnoter
24	Kapitel 4: Nutida perspektiv på gråzon	82	Bildkällor
36	Kapitel 5: En modell för tolkning och analys av gråzon	83	Referenser
42	Kapitel 6: Utmaningar för civilt försvar i gråzon	88	Sammanfattning
50	3F för civilt försvar i gråzon	89	Summary

Förord

Som en följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget har planeringen för och återuppbyggnaden av ett civilt försvar påbörjats i Sverige. I många sammanhang talar man samtidigt om att Sverige är utsatt för gråzonshot och det förutsätts att det civila försvaret ska kunna hantera dessa hot.

I det femåriga forskningsprojektet 3F för civilt försvar i gråzon, finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), inom vilket denna rapport har tagits fram, ligger fokus på försvarsvilja, försörjningsförmåga samt förståelse av hotbild. Dessa områden bedöms som centrala för uppbyggnaden av ett motståndskraftigt civilt försvar.

Daniel K. Jonsson
Projektledare



Civilt försvar i gråzon

Under de senaste decennierna har totalförsvaret inte stått i centrum för statens prioriteringar. Medan Försvarsmakten fokuserade på internationella insatser var den civila krisberedskapen inriktad på att hantera fredstida kriser och olyckor snarare än hotet från andra stater. Ett försämrat säkerhetspolitiskt omvärldsläge, exemplifierat av den ryska aggressionen mot Ukraina, har dock på senare år tydliggjort behovet av en återupptagen totalförvarsplanering.¹

Civilt försvar – totalförsvarets civila del

Totalförsvaret består av både en militär och en civil del och det är den senare, det civila försvaret, som står i centrum i denna rapport. Det civila försvaret ska enligt dagens inriktning bidra till att värna befolkningen från krigets verkningar, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, som till exempel sjukvård och livsmedelsförsörjning, och stödja Försvarsmakten i dess ansträngningar att försvara landet.²

Vikten av en sammanhängande planering av totalförsvaret har påtalats av regering och ansvariga myndigheter.³ Den civila delen måste således hänga ihop med den militära delen. De olika civila komponenterna – det vill säga det som får vårt samhälle att fungera under såväl normala som svåra förhållanden – måste dessutom kunna samspela för att ge avsedd effekt.

Dagens regelverk skapar en gräns mellan den fredstida krishanteringen och det civila försvaret såtillvida att det civila försvaret ska ägna sig åt planering för höjd beredskap och krig samt verksamhet under högsta beredskap och krig. Vid högsta beredskap är totalförsvaret synonymt med all den verksamhet som då ska bedrivas i samhället.⁴ Ändamålsenligheten med denna uppdelning begränsas av att dagens hotbilder kan anses vara annorlunda än under det kalla kriget. På den tiden utvecklades det civila försvaret mot bakgrund av föreställningar om hotande storanfall och överraskande angrepp, medan den så kallade ”gråzonen” idag har blivit ett frekvent tema i hotbildsdiskussioner och totalförvarssammanhang.⁵

Gråzonen mellan krig och fred

Något förenklat brukar gråzonen förstås som ett tillstånd mellan krig och fred – eller som en situation där det inte formellt är krig men där statliga antagonister genomför angrepp av olika karaktär. Ofta betonas också att gråzonen präglas av osäkerhet av vad som egentligen händer – är de påfrestningar som uppstår resultatet av olyckor eller antagonistiska händelser och vem är i så fall anstiftaren? Dessutom brukar gråzonen beskrivas som en konfliktsituation präglad av användning av många olika typer av maktmedel – det som brukar kallas hybridkrigföring. Vidare antas ofta att dessa maktmedel i första hand riktas mot den civila delen av samhället. Det kan exempelvis handla om ekonomiska maktmedel, politiska och diplomatiska påtryckningar samt psykologisk påverkan. Mer konkret kan gråzonsaktiviteter handla om desinformationskampanjer, cyberoperationer inklusive elektroniska sabotage, strategiska uppköp och militära maktdemonstrationer.⁶

Fred men ändå inte, osäkerhet och en bred palett av maktmedel. Om detta är vad som kännetecknar gråzonen kan den tänkas innebära en alldeles särskild utmaning för totalförsvaret. Det hotkomplex som gråzonen utgör ställer nya krav på samhällets olika aktörer, såväl offentliga som privata. Regelverk och andra institutioner kan behöva anpassas för de nya förutsättningarna.

3F för civilt försvar i gråzon

Vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) påbörjades år 2018 ett femårigt forskningsprojekt, *3F för civilt försvar i gråzon*, finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Forskningsprojektet syftar till att öka kunskapen om hur det civila försvaret ska kunna fungera under den typ av hotbild som gråzonen representerar. Projekttitelns tre F betecknar områdena *Försvarsvilja*, *Försörjningsförmåga* och *Förståelse av hotbild*, som kommer att vara särskilda fokusområden inom forskningsprojektet.

I den här rapporten introduceras projektets olika ämnesområden och rapporten är även tänkt att fungera som utgångspunkt för den forskning som kommer att genomföras under projektets gång. Det handlar både om att beskriva och problematisera begreppen civilt försvar och gråzon och om att lyfta



Vad krävs för att lyfta det civila försvaret – gamla eller nya lösningar?

fram några av de utmaningar som det civila försvaret kommer att möta inom ramen för gråzonen. De tre F:ns betydelse för att utforma ett ändamålsenligt civilt försvar beskrivs och forskningsfrågor inom de olika områdena presenteras.

Rapportens innehåll

Rapporten inleds med två kapitel som till stor del sätter kontexten för det civila försvarets utveckling och uppgifter under ett halvt århundrade. I kapitel 1 presenteras säkerhetspolitikens utveckling under efterkrigstiden utifrån ett svenskt perspektiv. I kapitel 2 konkretiseras hur de hotbilder som har legat till grund för totalförsvarets utveckling har förändrats under motsvarande period och hur de har påverkat totalförsvarets utformning och övergripande prioriteringar.

Dessa kapitel följs av kapitel 3 som utifrån det föregående utvecklar en mer konceptuell förståelse för vad civilt försvar är och kan vara. Ofrånkomligen präglas en sådan förståelse av historien, men det innebär inte i sig att ett modernt civilt försvar oreflekterat bör kopieras efter dessa tidigare förutsättningar.

Efter dessa inledande kapitel följer kapitel 4-6 som innehåller en fördjupad diskussion kring begreppet gråzon. I kapitel 4 ges exempel på hur begreppet

används i svenska policy- och inriktningsdokument och i den akademiska litteraturen samt hur gråzon gestaltas i populärkulturen. I kapitel 5 presenteras i sin tur en modell för tolkning och analys av gråzonen som också kan vara användbar för praktiska tillämpningar. I kapitel 6 sammanfattas ett antal utmaningar som kan uppkomma i det civila försvaret kopplat till de egenskaper som karakteriserar gråzonen.

Därefter görs i kapitel 7-9 något djupare nedslag i de tre F:en Försvarsvilja, Försörjningsförmåga och Förståelse av hotbild. Där illustreras några centrala faktorer som karakteriserar dessa F och framtida forskningsområden identifieras. Avslutningsvis sammanfattas rapportens slutsatser. ■



Kapitel 1

Säkerhetspolitik under efterkrigstiden

Kontroversiell neutralitet

I Sverige är säkerhetspolitik, och framförallt säkerhetspolitiskt agerande under andra världskriget och kalla kriget, ett inte helt okontroversiellt ämne. Det handlar inte minst om landets hållning under andra världskriget, efterkrigstidens förmenta neutralitet och samtidens syn på ett eventuellt medlemskap i Nato.⁷ Det som, framförallt under det kalla kriget bland den breda allmänheten, varit känt som Sveriges "neutralitet" var egentligen en säkerhetspolitisk hållning som byggde på förhoppningen om att kunna hålla landet utanför en ny stormaktskonflikt och samtidigt vara alliansfritt i fredstid.

Sverige kan anses ha en lång tradition av neutralitet, åtminstone sedan ätten Bernadottes trontillträde i

början av 1800-talet. Innebörden och viljan att vara neutral har dock skiftat väsentligt, med avseende på hur ställningstagandet har uppkommit vid respektive säkerhetspolitisk orostid och hur neutraliteten uttolkats.⁸

Med tanke på begreppets skiftande innebörd är det dock tveksamt om det går att tala om en tradition, men det vore likaledes missriktat att hävda att Sverige upprätthöll en myt om neutralitet. I allt väsentligt var målet inte neutraliteten i sig utan att bevara freden för svensk del, det vill säga att hålla Sverige utanför krig. Sveriges säkerhetspolitiska hållning under 1900-talet har i varje fall inte handlat om en självklar, konsekvent eller kontinuerlig neutralitet.⁹

Trots att det kalla kriget är över och landet har gått med i den Europeiska Unionen, med dess gemensamma

utrikes- och försvarspolitik, och att Sverige till och med har etablerat en egen solidaritetsförklaring, hemsöker "neutraliteten" ibland debatter om säkerhetspolitik i allmänhet, och medlemskap i Nato i synnerhet.¹⁰

Solidaritetsförklaringen är intressant eftersom den är en specifik svensk utfästelse, vid sidan av EU:s, och på så sätt understryker att det som togfördes som den traditionella neutraliteten, i kalla krigshänseende, är övergiven även utifrån ett rent nationellt perspektiv. Försvarsberedningen påtalar att Sverige stödjer FN för att främja freden i världen, att EU-medlemskapet inbegriper värnande av Europas säkerhet och att samverkan med Nato handlar om att "bygga säkerhet tillsammans med andra".¹¹

Geopolitikens återkomst aktualiserar säkerhetspolitiken

Rysslands aggression mot två alliansfria stater i Europa, det vill säga Georgien och Ukraina, under de senaste tio åren, har bidragit till en diskussion om geopolitikens återkomst, som något som präglar den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden. Tidigare, fram till och med den ekonomiska och finansiella krisen 2008-2010, präglades debatter om internationella förhållanden framförallt av globaliseringens konsekvenser.¹² Geopolitik är visserligen ett särskilt perspektiv på säkerhetspolitiska frågor men används kanske i första hand som tidsmarkör. Sannolikt använder en del debattörer begreppet som ett sätt att signalera att säkerhetspolitiken åter finns på första parkett bland den svenska politikens dagsfrågor.

Nuvarande situation är kanske första tillfället sedan slutet på det kalla kriget, för nästan tre decennier sedan, vid vilket säkerhetspolitiken har blivit en prioriterad dagspolitisk fråga. Under det kalla kriget, från sent 1940-tal till tidigt 1990-tal, låg landet mitt emellan stormaktsblocken Nato och Warszawapakten. Säkerhetspolitiken var då en problematisk balansakt eftersom Sverige i regel strävade efter att undvika att stöta sig med supermakterna.¹³ I dagsläget är

säkerhetspolitiken problematisk eftersom eran av mellanstatlig stabilitet och nedrustning som inleddes med Berlinmurens fall förefaller att gå mot sitt slut. Det kan leda till att bedömare och beslutsfattare ställs inför nygamla frågor, bland annat om hur Sverige ska tolka omvärldsförändringarna och hur landet ska hantera nya hot. Vare sig enigheten inom landet eller de politiska svaren är nödvändigtvis självklara.¹⁴

I denna föränderliga tid söker flera debattörer, och även många bland dem som har till uppgift att hantera den nya utvecklingen, efter bekanta jämförelser för att försöka förstå den nya hotbilden och hur den ska bemötas. Även om hotbilden idag är annorlunda än under det kalla kriget, då ett militärt angrepp från Sovjetunionen utgjorde det främsta hotet, är det totalförsvar som Sverige hade då en ofta självklar utgångspunkt i debatter om hur dagens situation ska

hanteras.¹⁵ En fördel med totalförsvaret som startpunkt inför hanteringen av de nya hoten är att det gamla försvaret anses vara bekant för många, framförallt äldre medborgare, och även för en hel del myndigheter, om inte annat som en klangbotten för frågor i stil med "vad gjorde vi då och vad behöver göras nu?".

Jämförelser med kalla kriget kan leda fel

Kalla kriget är för somliga försvarsdebattörer kanske en

särskilt frestande jämförelse eftersom säkerhetspolitiken efter andra världskrigets slut 1945 kretsade kring hanteringen av supermakten Sovjetunionen, som idag i mångt och mycket kan sägas motsvaras av Ryssland.¹⁶ Hotet från dagens Ryssland framhålls ofta som det kanske främsta hotet, vilket kan ses som ett tecken på att den säkerhetspolitiska pendeln har svängt tillbaka från de förhoppningar som knöts till Rysslands framtid efter det kalla krigets slut.¹⁷ Enligt ett sådant synsätt blir det kalla kriget – oavsett om det är ändamålsenligt eller inte – ibland betraktat som lämplig metafor och utgångspunkt för dagens åtgärdsbehov.

Samtidigt finns det anledning att ifrågasätta antagandet att Sverige åter står inför kalla krigets hotbild med fokus på väpnat angrepp och på Ryssland.

Som i alla tider framförs det att just dagens situation är mer ”komplex”, vilket bland annat betyder att det finns fler hot.¹⁸ Hoten kan ta sig många uttryck och äga rum utan att tröskeln för öppet väpnat angrepp överskrids. Sådant agerande sker i den så kallade gråzonen mellan fred och krig. Idag är hotbilden bredare än tidigare och omfattar även mer tydligt icke-statliga aktörer. Den mer komplexa hotbilden lyfts också fram i flera aktuella policy- och inriktningsdokument (se kapitel 4).

Med ett alltför starkt fokus på antingen kalla krigsmetaforen eller det gamla totalförsvaret vilket, avsiktligt eller inte, återspeglar det ständiga hotet från Ryssland, riskerar Sverige att inte förbereda sig för överraskningsmomentet. Den största omedelbara krigsrisk som Sverige har tvingats tackla under de gångna hundra åren var oväntat, nämligen hotet om en invasion från Nazityskland under andra världskriget.¹⁹ 1940 ockuperades plötsligt två av våra nordiska och tillika neutrala grannländer. Visserligen anföll Sovjetunionen Finland 1939, och Sovjetunionen utgjorde även det främsta hotet mot Sverige under efterkrigstiden, men under efterkrigstiden nådde spänningen i vårt närområde aldrig sådana nivåer att en rysk invasion ansågs vara nära förestående. Kanske återspeglas nazitysklands påverkan på Sverige i bruket av totalförsvarsbegreppet enligt den nazistiske

propagandaministerns Joseph Goebbels utfästelse om att Tyskland skulle utkämpa det totala kriget.²⁰

I svenska skrifter efter krigsutbrottet 1939 behandlades behovet av att bemöta det totala kriget, och särskilt då bombanfall, med ett totalt försvar. I betänkanden och propositioner dyker begreppet totalförsvaret upp först 1950 men det dröjer till 1970-talet innan begreppet verkligen blir väletablerat.²¹ Sveriges totalförsvaret handlade just om att mobilisera samhällets alla delar men var inte totalt i bemärkelsen att det kunde bemöta alla typer av hot och kriser.²²

Förr, plötsliga hot – nu, ständiga hot

Att andra världskriget har präglat efterkrigstidens hotbild är tydligt, inte avseende vem som är fienden i framtiden, utan för att det visade på överraskningsmomentets betydelse.²³ Ett krigsutbrott antogs komma plötsligt. Övergången mellan fred och krig, det så kallade skymningsläget väntades ske snabbt och omfatta dagar. Ett snabbt förlopp skulle åtminstone förhindra att beslutsfattare kritiserades för att agera förhastat, ifall de bestämde sig för att använda beredskapslagstiftningen och påbörja mobilisering.

Idag står Sverige inte bara inför fler hot utan riskerar även att angripas i den så kallade gråzonen, mellan fred och krig. Det som idag kanske är nytt – och viktigt att vara förberedd på – är att hotet från den traditionella fienden Ryssland inte enbart eller ens främst utgörs av ett invasionshot utan att Ryssland och andra statsaktörer kan tänkas vilja påverka Sverige med icke-militära medel för att få igenom sin vilja eller ta del av skyddsvärd information.²⁴ Det kan leda till att beslutsfattare och resten av totalförsvaret kan komma att ställas inför svåra utmaningar avseende om, när och hur specifika hot ska hanteras – vilka inte utgörs av ett traditionellt militärt angreppshot.

Kalla krigets olika faser

Om det kalla kriget studeras mer i detalj blir det tydligt att det omfattar en hotbild som nyanserades från 1950-talet till kalla krigets slut. Det kalla kriget var nämligen föränderligt. Det var framförallt under det tidiga kalla kriget, från sent 1940-tal till tidigt 1960-tal, som det fanns farhågor om att det skulle kunna bryta ut en konflikt mellan supermakterna USA och Sovjetunionen.²⁵ Trots atomvapnens uppkomst antogs ett sådant krig, åtminstone i Sverige i början av 1950-talet, i stort likna andra världskriget. En gnista



Säkerhetspolitik innebär teamwork, kung Gustav V träffar statsminister Per Albin Hansson 1941 under brinnande världskrig.



i exempelvis Koreakriget eller det uppdelade Berlin antogs kunna utlösa ett tredje världskrig.²⁶

Särskilt det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien 1948 gjorde ett starkt avtryck i den svenska politiska ledningen.²⁷ Till skillnad från åren efter första världskriget rustade Sverige därför inte ned utan lanserade istället totalförsvaret för att på egen hand försöka hantera den säkerhetspolitiska spänningen i omvärlden och avskräcka angrepp mot

landet. För den svenska allmänheten var det tydligt att vi tillhörde väst och att hotet kom från öst. Insatta beslutsfattare förstod också att turen hade spelat en inte ringa roll i att hålla oss utanför andra världskriget och att landet lätt kunde bli en del av fronten vid ett nytt storkrig.²⁸

Så småningom blev det tydligt att konflikten mellan öst och väst inte skulle vara snabbt övergående och att spänningen mellan öst och väst skulle fortsätta



Även alliansfria stater har synpunkter på stormakter. Olof Palme demonstrerar mot kriget i Vietnam.

att prägla internationella förhållanden. Under mitten av kalla kriget, från tidigt 1960-tal till mitten av 1970-talet förändras emellertid konfliktens karaktär.

Kubakrisen 1962 förde världen till randen av ett kärnvapenkrig och uppmärksammade alla på riskerna med en global konflikt.²⁹ Samtidigt möjliggjorde krisen och insikterna om farorna med allt bättre kärnvapen, med längre räckvidd, verkliga steg mot avspänning och försök till nedrustning. Efter det blev det kalla kriget i mångt och mycket mer av ett propagandakrig, i vart fall mellan och i de utvecklade industrinationerna.³⁰ Även Sverige försökte karva ut en egen nisch i det internationella propagandakriget, med mer inslag av retorik i utrikespolitiken, under det sena 1960-talet och tidiga 1970-talet.³¹

I Europa erkändes efterkrigstidens gränsdragningar 1975, vilket lade grunden till den europeiska säkerhetsarkitekturen.³² Under 1970-talet nyanserades synen i Sverige på kommunismen utomlands, särskilt den på betryggande avstånd. Bidragande orsaker var Vietnamkriget och att Kina slog in på en egen väg vid sidan av Sovjetunionen.

Totalförsvaret anpassades flera gånger

Utvecklingen ledde till att antaganden som låg till grund för totalförsvaret förändrades. Medan Sverige vidmakthöll en stor försvarsmakt lade landet ned planerna på en nationell kärnvapenarsenal. Kärnvapenkrigets fasor och den så kallade tredje världen engagerade allt fler och politiker framförde kritik av bland annat USA:s militära engagemang i Vietnam, samtidigt som svensk militär i hemlighet samverkade

med västmakterna.³³ Under avspänningseran under mitten av kalla kriget upplevdes Sveriges säkerhetspolitiska situation som säkrare och det är också under denna tid som andra hotbilder gör entré, exempelvis gällande miljöförstöring, men även terrorism.³⁴

Det sena kalla kriget från sent 1970-tal till Sovjetunionens fall innebar dock ett bryskt uppvaknande. Detta skedde inte minst efter att Sovjetunionen invaderade Afghanistan 1979. Det var något nytt eftersom Röda armén annars enbart hade slagit ned uppror mot kommunismen i länder som Sovjetunionen hade ockuperat eller tagit kontrollen över under andra världskriget eller strax därefter. Det hade skett i Östtyskland 1953, Ungern 1956 och Tjeckoslovakien 1968. I många stycken medförde 1980-talet en återgång till det tidiga kalla krigets hotbild, i vart fall inom försvarspolitiken.

1981 gick en sovjetisk ubåt på grund vid svenska kusten och en rad förmodade ubåtskränkningar under åren som följde underströk att Sverige fortfarande befann sig i ett potentiellt prekärt säkerhetspolitiskt läge mellan öst och väst.³⁵ Dessutom valde USA under 1980-talet upprustning och en ny retorisk tydlighet gentemot Sovjetunionen istället för fortsatta försök till avspänning, vilket bidrog till att Sovjetunionen försvagades.³⁶ Innan decenniet var över släppte det sovjetiska greppet om Östeuropa. En av orsakerna var sannolikt att livet i väst uppfattades som bättre än vardagen i öst. Glasnost – öppenhet – bidrog till att så tvivel rörande det sovjetiska systemet och en del sovjetiska tjänstemän var mer rädda för CNN och nyhetssändningar via satellit än de var för de amerikanska försvarsplanerna i rymden, vilket påvisar att propaganda i vid bemärkelse var väsentligt mer betydelsefullt än en marginell företeelse.³⁷

Från evig fred till svårartad hotbild

När Sovjetunionen upplöstes och övriga forna öststater längs östersjökusten blev fria och demokratiserades förbättrades Sveriges säkerhetspolitiska läge avsevärt. Ironiskt nog medförde den allt tryggare omvärldsutvecklingen att Sveriges säkerhetspolitiska förhållningsätt plötsligt blev ointressant. När Europeiska Gemenskapen (senare EU) och Nato blev de efterfrågade organisationerna i Central- och Östeuropa framstod Sveriges hållning som omodern. Detta blev tydligt även i Sverige, vilket bekräftades i och med att landet ansökte om medlemskap i EU.³⁸



Direktkontakt med USA underlättar kanske för att få fram budskap? Utrikesminister Bildt möter USA:s president på Arlanda 2013.

Från tidigt 1990-tal, när det blev tydligt att Ryssland inte för stunden skulle kollapsa eller destabilisera länder i väst, upplöstes till synes den militära hotbilden mot Sverige. Denna gång ledde fredsyran efter det kalla kriget till allmän nedrustning och att totalförsvaret nedmonterades. Även efter attackerna mot USA den 11 september 2001 och terrordåd som har utgått från svensk mark, mot Danmark 2010 och ett i till största delen misslyckat dåd på Drottninggatan 2010 framstod hotet från terrorismen i Sverige som relativt begränsat bland allmänheten. Sedan dess har såväl terrorhotet som hotet från Ryssland, som gradvis blivit tydligare, bidragit till en mer mångfacetterad hotbild.

På många sätt är hotbilden mot Sverige idag allvarligare än under kalla kriget, inte minst för att hoten kommer från flera riktningar och kan komma att påverka fler politikområden än försvars- och säkerhetspolitiken. Detta har medfört att den säkerhetspolitiska hotbilden är splittrad. Att få till en övergripande ensad samhällelig bild av hoten mot Sverige, med tydliga prioriteringar av hur dessa hot ska hanteras, är en grannlaga utmaning. Detta behöver det civila försvaret ta hänsyn till eftersom det kan påverka dess traditionella uppgifter i händelse av krig. Man skulle kunna hävda att dagens hotbild i viss mån

flyttar fokus från det militära försvarets avgörande roll, eftersom angrepp mot Sverige kan ske just i gråzonen, vilket då blir en uppgift främst för det civila försvaret att bemöta. ■



Kapitel 2

Hotbildernas historiska betydelse för totalförsvarets utveckling

Om kriget kommer

Att det svenska totalförsvaret kanske framför allt förknippas med hotbilden *krig* är inte konstigt – det var under det kalla kriget som Sverige byggde upp ett mycket omfattande totalförsvär som manifesterades rent fysiskt med skyddsrum, beredskapslager, folk-gasmasker och andra beredskapsprodukter. För en stor del av den manliga befolkningen tillkom även värnplikten och de ständiga repövningarnas vardag med grönsaker, tält och snuskburkar, medan landets kvinnor uppmuntrades att engagera sig i Lottakåren och andra frivilligrörelser. Det var också under denna tid som det svenska folket fick bekanta sig med broschyren *Om kriget kommer* som utkom första

gången 1943. I denna lilla folkhemsapokalyptiska ödesguide (som Wilhelm Agrell har beskrivit den) förklarades att det nutida kriget var hänsynslöst liksom att det svenska folket aldrig skulle ge upp.³⁹

Det svenska totalförsvarets tillblivelse, och inte minst den storskaliga skyddsrumsutbyggnaden, hade sin bakgrund i det andra världskrigets uppvisningar av nya slags ödeläggelsekrafter, särskilt vad gällde hotet från luften – flygbombningarna i Europa och atombomberna som fälldes i Japan. I Sverige drogs slutsatsen att den moderna flygkrigföringen drabbade hela samhället på ett sätt som gjorde kriget totalt. Därmed krävdes också ett *totalt försvar* (se även föregående kapitel 1).

En illa förberedd krisbyråkrati

Embryot till totalförsvaret kan dock sökas redan i de svenska erfarenheterna av det första världskriget. Även denna gång hade Sverige befunnit sig på åskådarplats, men drabbats indirekt av handelsblockader. I Stockholm hade potatisköerna ringlat långa alltmedan ”en illa förberedd krisbyråkrati” försökt hantera de bristsituationer som uppstått.⁴⁰

Efter krigsslutet 1918 infann sig visserligen relativt snabbt en övertygelse i Sverige om att freden nu hade kommit för att stanna (Försvarsbeslutet 1925 innebar en kraftig militär nedrustning) men statsmakterna hade emellertid inte glömt effekterna av de krigstida handelsstörningarna. År 1928 bildades således Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap vars uppdrag handlade om att säkerställa Sveriges tillgång till strategiska varor, som till exempel bränsle och livsmedel.⁴¹ Vid det andra världskrigets utbrott var den svenska beredskapen därför i försörjningshänseende betydligt bättre än den hade varit 1914 (den militära beredskapen var dock efter mellankrigstidens period av nedrustning en annan historia).

Totalförsvarets fyra pelare

Under efterkrigstiden fortsatte satsningarna på försörjningsberedskapen samtidigt som det militära försvaret nu rustades upp. Från och med 1960-talet ansvarade Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) för den statliga beredskapslagringen av varor som inte producerades inom landet och som skulle komplettera näringslivets egna lager.⁴² Vid denna tid hade totalförsvaret strukturerats i fyra pelare: det militära försvaret, civilförsvaret, det psykologiska försvaret och det ekonomiska försvaret.⁴³ Dessa fyra delar svarade i princip mot fyra hotbilder – militära angrepp, angrepp mot civila mål, psykologisk krigföring och angrepp mot folkförsörjningen. Vid en närmare betraktelse av dessa hotbilder inses att det svenska totalförsvaret från början tog hänsyn till ett brett spektrum av hot som inte avgränsades till kriget i termer av väpnat angrepp. Redan det första världskriget hade ju visat att tillgången till livsviktiga varor kunde störas även utan att Sverige var direkt inblandad i den aktuella konflikten. Exakt vilka scenarier totalförsvaret

skulle beakta var under efterkrigstiden föremål för diskussioner och debatter, men några huvuddrag kan skönjas.

Uppgiften för det militära försvaret var den mest väldefinierade – att försvara Sveriges territoriella integritet genom att skapa en avskräckande förmåga som ytterst skulle klara att möta väpnade angrepp. Civilförsvaret, arvtagaren till det gamla luftskyddet, hade som sin huvuduppgift att skydda och rädda liv, både förebyggande och under krig. Mer konkret handlade detta om att se till att det fanns ledningscentraler och system för alarmering liksom skyddsrum och gasmasker, och att det fanns planer för att undsätta och utrymma människor i nöd.⁴⁴ Hotbildskontexten var även här kriget, och de värsta hoten ansågs fortfarande komma från luften i termer av terrorbombningar (flygattacker mot stora befolkningscentra) eller i värsta fall kärnvapenangrepp. Mot slutet av 1960-talet tonades dock kärnvapenhotet ned då man började betrakta denna typ av domedagsvapen som ett politiskt snarare än militärt maktmedel.⁴⁵

Det psykologiska försvaret syftade till att bevara och stärka motståndsviljan hos befolkningen liksom att motverka utländsk propaganda som antogs förekomma såväl i fredstid som under krig.⁴⁶ Hotet var här att människor skulle luras att avslöja viktig information (”Spionen lägger

pussel!”) eller att utländsk propaganda skulle försvaga människors vilja att försvara landet. Här återfinns en oro för folkets mentala beredskap för vilseledning som har återkommit i dagens debatter – om än i en ny kontext.

Det ekonomiska försvarets hotbilder beskrevs ofta i termer av avspärrning, eller i värsta fall ”total avspärrning”.⁴⁷ I efterdyningarna av världskrigen antogs en sådan isolering av Sverige framför allt ha sin orsak i krig och konflikter i Sveriges närområde eller krigshandlingar riktade direkt mot Sverige. Med tiden komplicerades denna bild. Under 1970-talet diskuterades alltmer risken för så kallade fredskriser då Sverige skulle få svårt att upprätthålla normal fredsstandard på grund av handelsstörningar och olika typer av internationella konflikter.⁴⁸ Svenska myndigheter hade vid denna tid oljekrisen 1973-74 färskt i minnet.⁴⁹ Även om risken för ”öppet krig” mellan supermakterna bedömdes ha minskat anfördes

Totalförsvarets fyra delar svarade i princip mot fyra hotbilder – militära angrepp, angrepp mot civila mål, psykologisk krigföring och angrepp mot folkförsörjningen.

Rymmer 550 bilar eller 20 000 personer



Katarinabergets skyddsrum i Stockholm, sprängskiss.

nu fler och andra typer av hot, bland annat i termer av påtryckningar: ”Gentemot främst små stater torde benägenheten öka att använda hot, påtryckningar och andra åtgärder för att få till stånd sådana politiska förändringar som tjänar supermakternas syften.”⁵⁰ Att Sverige var en sådan liten stat som kunde bli utsatt för påtryckningar var ett givet antagande i exempelvis ÖEF:s programplaner.

Det fanns också en oro att Sverige skulle kunna utsättas för ekonomisk krigföring från ett bredare spektrum av internationella aktörer, inklusive ”råvaruproducerande U-länder”.⁵¹ Hotet i detta sammanhang handlade om exempelvis medvetna stopp i leveranser, något som bedömdes skulle drabba svensk ekonomi särskilt hårt genom dess långt gångna internationalisering.⁵² Under 1980-talet tonades dock de rena avspärrningsscenarierna ned men Sveriges sårbarhet i form av importberoenden föranledde fortsatta beredskapsåtgärder på försörjningsområdet.⁵³ När ÖEF lades ned år 1986 övertogs huvudansvaret för denna del av totalförsvarsplaneringen av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

Från bred hotbild till fredsantagande

Bara några år senare skulle spelplanen förändras radikalt ur ett svenskt hotbildsperspektiv – Berlinmurens fall 1989, Tysklands återföreande, och slutligen Sovjetunionens upplösning tycktes plötsligt ha fört det kalla kriget till ett fredligt slut. Frågan var nu vilka hotbilder det svenska totalförsvaret skulle orientera sig efter. Den upplevda snabba förändringstakten speglades nu av en rad snabba organisatoriska förändringar – ÖCB ersattes år 2002 av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) som i sin tur lades ned några år senare tillsammans med Statens Räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. Dessa myndigheter ersattes år 2008 av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Trots bredden av hotbilder som diskuterades under efterkrigstiden hade totalförsvaret förblivit starkt kopplat till kriget – det väpnade angreppet. När denna hotbild ansågs kunna avföras i samband med det kalla krigets slut innebar detta också att totalförsvarets existensberättigande föll.⁵⁴ I praktiken upphörde all totalförsvarsplanering under Sveriges så kallade ”strategiska timeout” då Försvarsmakten ominriktades från ett invasionsförsvar (inriktat på territoriellt försvar) till ett starkt reducerat insatsförsvar (inriktat på internationella insatser), medan civila myndigheter

inriktades på uppgifter inom krishantering och krisberedskap.⁵⁵ Det civila försvaret avvecklades därmed såväl organisatoriskt som materiellt – den statliga civilförsvarsorganisationen lades ned 1995 och några år senare hade beredskapslagren sålts eller på andra sätt avvecklats.

Motiveringen till den snabba avvecklingen av totalförsvaret framgår i försvarsbeslutet år 2000 vilket har beskrivits som en ”historisk vattendelare”.⁵⁶ Mot bakgrund av den nya inriktningen på internationella insatser frångicks nu tidigare skrivningar om ”försvaret av landet mot väpnat angrepp” såsom det yttersta motivet för det militära försvarets existens. Fyra år senare var totalförsvarscirkeln sluten – i och med försvarsbeslutet 2004 hade den största förbandsdevalveringen sedan 1925 genomförts.⁵⁷ Civila myndigheter med ansvar för krisberedskap arbetade nu under ett fredsantagande med fokus på kriser och olyckor. Visserligen ingick antagonistiska händelser fortfarande i hotbilden (som t.ex. terrorism) men dessa sågs just som enstaka händelser och inte som en del av ett större existentiellt hot mot Sverige som nation. Genom denna betoning på svåra påfrestningar *i fred* hade därmed en dramatisk förändring skett i hotbildernas dagordning.⁵⁸ Till skillnad från det kalla krigets invasionsscenarioer, och till skillnad även från 1970-talets internationellt rotade fredskriser, riktades nu uppmärksamheten inåt, mot sårbarheter i det moderna informationssamhället med dess nya teknikberoenden och känsliga infrastruktur.⁵⁹

I praktiken hade Sverige vid 00-talets början avskaffat drygt tre av fyra av de gamla totalförsvarets hotbilder – varken militär, psykologisk eller ekonomisk krigföring (riktad mot Sverige) ansågs längre aktuell. Endast den del av civilförsvaret som hade handlat om räddningstjänst passade fortfarande in i den nya inriktningen på krisberedskapen. Vad gällde de gamla ekonomiska hotbilderna ansågs EU-inträdet 1994 ha stärkt Sveriges försörjningstrygghet, samtidigt som övertygelsen att Ryssland nu utvecklades i en demokratisk och fredlig riktning tycktes ha neutraliserat den militära hotbilden.⁶⁰

Ny spelplan med nya och gamla hotbilder

Nu har spelplanen – eller den svenska tolkningen av spelplanen – åter skiftat. Händelseutvecklingen först i Georgien och sedan Ukraina har inte bara ställt nya begrepp i fokus, som hybridkrigföring och gräzonsproblematik, utan har också återuppväckt totalförsvarets gamla existentiella hotbilder grundade



Folkgasmask typ 32, från 1955. Anvisning: "Håll andan. Avlägsna huvudbonad."

i väpnat angrepp liksom ekonomisk och psykologisk krigföring – den senare uppdaterad med fenomen som trollfabriker, twitter och big data. I detta sammanhang kan frågan ställas om gråzonsproblematik verkligen är ett nytt fenomen. Utgjordes inte det kalla kriget just av en repertoar av metoder med typiska inslag av propaganda och påtryckningar?⁶¹

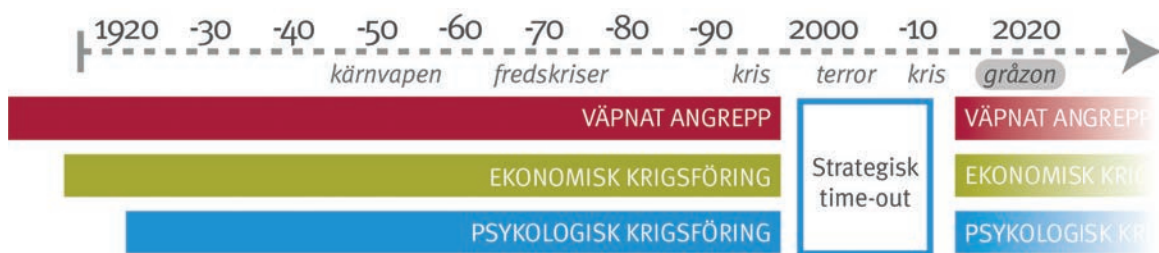
Som vi har sett diskuterades även i det tidigare totalförsvaret hur Sverige skulle kunna utsättas för hot och påtryckningar framförda genom andra medel än rent militära. Två av totalförsvarets pelare syftade ju i grunden till att hantera dessa typer av icke-militära hot – staten skulle se till att befolkningen inte skulle drabbas alltför hårt av eventuella handelsstörningar alltmedan befolkningen själv uppmanades att ha en mental beredskap för propaganda och andra typer av försök att försvaga motståndsviljan. Det finns dock en skillnad att beakta: under det kalla kriget utgick hotbildsanalyserna i grunden från att åtminstone avsikt och bakomliggande aktör vid ett angrepp skulle vara någorlunda klara. Antingen det handlade om ett "råvaruproducerande U-land" eller om supermakten Sovjetunionen antogs skeendet följa en relativt transparent logik av uppvisningar och maktdemonstrationer, drag och motdrag och/eller eskalering där slutstadiet i värsta fall var krig.

Idag betonas snarare osäkerheten och svårigheterna i att förstå vad som händer och varför. Olyckor, stölder, intrång, falska rykten och sabotage – allt kan ses som isolerade incidenter och hanteras med nödvändighet under själva skeendet på operativ nivå. Frågan om flera incidenter, eller olika typer av informationspåverkan, har orkestrerats av en annan stat är mer komplex eftersom den potentiellt involverar analyser hos flera aktörer på strategisk nivå. "Gråzonsproblematik" har därmed blivit ett begrepp som svenska myndigheter måste förhålla sig till. Samtidigt är inte gråzonsproblematik i denna nutida tappning heller helt ny – inom ramen för cyber- och informationssäkerhetsdiskussioner har just svårigheten att identifiera vem som ligger bakom enskilda attacker och intrång (och varför) varit ett dominerande tema sedan åtminstone 1990-talet. Till skillnad från traditionella militära hotbilder har denna "rädsla för det okända" framför allt karaktäriserats av teman om ovisshet och gränsupplösning – mellan privat och offentligt, militärt och civilt samt mellan fred och krig.⁶²

Även om begreppet "gråzon" fortsatt har kopplingar till cyberarenan syftar begreppet idag vanligen på en bredare strategisk hotbild: En gråzonsstrategi kan vara långsiktig och syfta till att försvaga och misskreditera ett lands motståndskraft på många olika sätt utan att gå över gränsen till krig.⁶³ Hur det nutida totalförsvaret ska hantera denna typ av komplex hotbild är en fråga som såväl Försvarsberedningen som Försvarsmakten och MSB har lyft. Att komplexiteten i hoten (liksom i samhället) ökar är dock en sanning som varje decennium under hela totalförsvarets existens åren tycks ha omfamnat. För att möta denna komplexitet var utgångspunkten under det kalla kriget att bygga robusthet och uthållighet som omfattade hela samhället – det totala försvaret.

Dominerande hotbilder från 1920-talet till idag

Sammanfattningsvis har det svenska totalförsvaret präglats av ett antal mer eller mindre dominerande hotbilder från 1920-talet till idag. Tre grundläggande hotbilder har funnits med från början och förblivit tongivande under hela det kalla kriget: väpnat angrepp, ekonomisk krigföring (avspärning) och psykologisk krigföring. Vad gäller angrepp mot civila mål och civilbefolkningen har de dominerande hotbilderna skiftat något över decennierna – under



Figur 2.1. Hundra år av hotbilder.

1950- och 60-talet stod kärnvapenhotet i centrum för många hotbildsdiskussioner, medan ett nyckelbegrepp under 1970-talet var "fredskrisen". Under Sveriges så kallade strategiska time-out antogs inte längre de tidigare dominerande grundhoten vara aktuella – uppmärksamheten riktades nu inåt på fredstida sårbarheter, kriser och olyckor, men även mot terrorattentat, särskilt efter 11 september-attackerna 2001, och därav följande deltagande i internationella insatser.

Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget diskuteras nu återigen de "klassiska" hotbilderna väpnat angrepp, avspärning och psykologisk krigsföring, samtidigt som begreppet gråzon har hamnat i fokus. I dessa diskussioner påtalas återigen behovet av resiliens, robusthet och motståndskraft. Exakt vilken typ av motståndskraft det handlar om kommer ytterst att vara beroende inte bara av hotbilderna i sig utan även hur dessa balanseras mot kostnader i förhållande till andra behov i samhället. ■



Kristvål och kristvättmedel för beredskapsändamål baserade på svenska råvaror, från ÖEF (Överstyrelsen för ekonomiskt försvar).



Kapitel 3

Det civila försvaret - idé och innehåll

Det civila försvaret är enligt nuvarande definition den civila delen av totalförsvaret och syftar till att skydda samhället från olika former av hot under höjd beredskap och krig. Detta görs både genom planering och förberedelser under fred och genom den verksamhet som bedrivs under högsta beredskap och krig. Den nuvarande avgränsningen återfinns i lagen om totalförsvaret⁶⁴ men är inte något som behöver vara oföränderlig, inte minst med beaktande av de behov som kan komma att identifieras i samband med den aktuella återupptagna totalförsvarfsplaneringen, och för att kunna möta den hotbild som speglar gråzonen.

Det civila försvaret består av ett stort antal verksamheter och en bred uppsättning aktörer i samhället, såväl offentliga myndigheter och verksamheter som privata företag, frivilligorganisationer

och medborgare. Den civila delen av totalförsvaret har, vilket föregående kapitel har beskrivit, traditionellt bestått av civilförsvaret,⁶⁵ ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret.

Det civila försvaret har ett nära släktskap med den fredstida krisberedskapen.⁶⁶ Den fredstida krisberedskapen handlar om att i fredstid förhindra, motstå och hantera olika former av hot, såväl antagonistiska, till exempel terrorangrepp, som icke-antagonistiska i form av exempelvis naturhändelser, pandemier och extraordinära händelser som beror på tekniska fel och handhavandefel. Trots de olika sammanhang under vilka det civila försvaret respektive den fredstida krisberedskapen verkar, kan de störningar och följd effekter som ska hanteras i många fall vara av liknande karaktär. På grund av likheterna ska det civila

försvaret i Sverige, enligt gällande policyinriktning, bygga på den fredstida krisberedskapen.⁶⁷

Totalförsvaret och därmed det civila försvaret regleras utifrån en bred uppsättning lagar som berör såväl statliga och regionala myndigheter, kommuner samt det privata näringslivet.⁶⁸ Lagstiftningen handlar såväl om ansvarsfördelning och krav på planering som mer konkreta faktorer såsom personalförsörjning samt fördelning och ransonering av knappa resurser. Även om lagstiftning finns tillgänglig saknas samtidigt idag, efter två decenniers nedmontering, användbara system som ska effektuera det civila försvaret. Förståelsen för de utmaningar som höjd beredskap ställer på olika aktörer är också begränsad.

Eftersom det civila försvaret är under utveckling är det svårt att säga exakt vad som ska läggas in i ett modernt civilt försvar. I en tidigare FOI-studie⁶⁹ gjordes ett försök att skapa en konceptuell bild för att underlätta förståelsen av vad civilt försvar kan vara, vilken har vidareutvecklats i Figur 3.1.

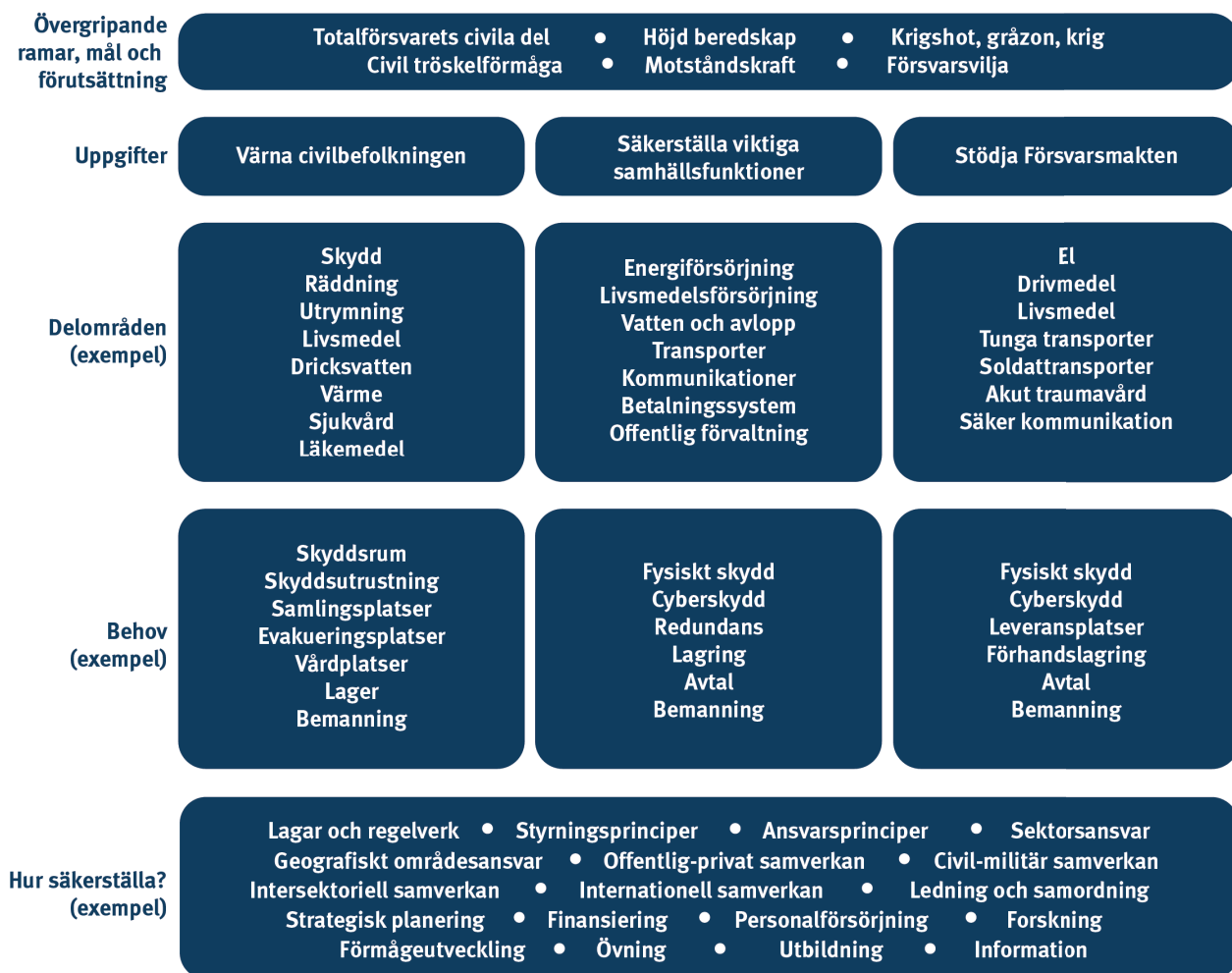
Begreppet motståndskraft

Motståndskraft är den övergripande titeln på Försvarsberedningens delbetänkande från 2017.⁷⁰ Att bygga motståndskraft mot antagonistiska hot kan ses som det övergripande målet för totalförsvaret som helhet och därmed även för civilt försvar. Det är dock inte givet vad man ska lägga in det begreppet och hur det ska förstås i förhållande till andra centrala begrepp som försvarsförmåga, tröskelförmåga, resiliens och robusthet. I det följande görs ett kort försök att utreda detta.

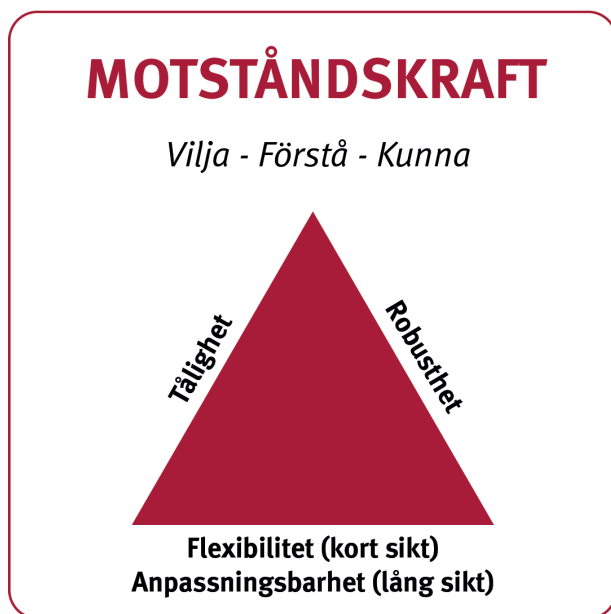
I ett totalförsvarsperspektiv förväntas att det finns en antagonist, och det är denna antagonists fientliga aktiviteter som totalförsvaret ska bjuda motstånd. För detta krävs både *förmåga* och *vilja* hos totalförsvarets aktörer.

Tröskelförmåga används i militära sammanhang som en avskräckningsmetafor, vilken också kan vara giltig för det civila försvaret. Avskräckning handlar om att

DET CIVILA FÖRSVARET



Figur 3.1. En konceptuell bild av hur civilt försvar skulle kunna förstås.



Figur 3.2 En konceptuell bild av hur motståndskraft skulle kunna förstås i termer av olika egenskaper, aspekter och förutsättningar.

höja angriparens ekonomiska och politiska kostnader för angrepp och att minimera den potentiella vinsten som ett angrepp syftar till att medföra. Det handlar exempelvis om att göra infrastruktur mer robust, vilket kan öka kostnaderna för att få avsedd verkan i samband med ett angrepp. Andra åtgärder kan medföra att, utifrån angriparens perspektiv, risken för upptäckt av angrepp och identifiering av angripare ökar, vilket skulle kunna ses som en politisk kostnad i synnerhet i ett gräzonssammanhang.

Att upprätthålla en egenskap såsom robusthet över tid sätter också begreppet *uthållighet* i fokus. Uthållighet är en övergripande aspekt, nära besläktad med motståndskraft, som inte bara berör infrastrukturens funktionalitet utan även möjligheten till att över tid bevara handlingsfrihet och att upprätthålla viljan till motstånd. En kombination av egenskaperna *robusthet*, *flexibilitet* – i ett längre tidsperspektiv även *anpassningsbarhet* – samt *tålighet* (stryktålighet) kommer därför att vara centrala. Med *tålighet* menar vi en acceptans för uppoffringar och en förståelse för att systemen och samhällsfunktionerna inte kommer att fungera som normalt. Däremot kan *tålighet* utgå från en förväntan att funktionerna kan trappas ner på ett kontrollerbart sätt.⁷¹

Uthållighet gör att robusthet, *tålighet*, *flexibilitet* och *anpassningsbarhet* kan bibehållas över tid. Medan de fyra sista parametrarna bygger motståndskraft (oavsett tidsaspekt) handlar *uthållighet* om att denna relation ska finnas över tid (om det behövs).

En skillnad mellan robusthet och *resiliens* kan ofta noteras i litteraturen. Medan robusthet speglar ett system som fungerar väl även under en störning, innefattar *resiliens* dessutom en tillräcklig förmåga att hantera effekterna när systemen inte fungerar så bra, och en förmåga att se till att systemen återhämtar sig och anpassas till de nya förutsättningarna.⁷² I begreppet *resiliens* finns en tydligare dynamik som omfattar föränderlighet, exempelvis en möjlig omorganisering, vilket kan ses som en kombination av robusthet och flexibilitet (eller anpassningsbarhet).

Ibland kan motståndskraft uttryckas som något aktivt, ibland är fokus mer på strukturegenskaper och då är motståndskraft snarare något passivt. Perspektiv där man talar om en allmän samhällelig motståndskraft kan kontrasteras mot en syn att motståndskraft är något som förhåller sig mot specifika störningar eller angrepp.

I Figur 3.2 sammanfattas de från vårt perspektiv centrala delarna av motståndskraft hos den civila delen av samhället nämligen *robusthet*, *tålighet* samt *flexibilitet* och *anpassningsbarhet*. För att motståndskraft ska vara möjlig att skapa krävs såväl vilja som förmåga, där förmåga kräver såväl resurser av olika slag som tillräcklig kunskap. Förmåga kan i detta sammanhang uttryckas som att *vilja* göra något, att *förstå* vad man ska göra samt att *kunna* göra det.⁷³

Det går avslutningsvis också att göra en politisk-semantic tolkning av begreppet motståndskraft. Försvarsberedningens (främst militärt inriktade) slutrapport *Värnkraft* uttrycker att: "Ett starkt svenskt totalförsvar med både motståndskraft och värnkraft är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande."⁷⁴ En tolkning skulle kunna vara att det civila försvaret bidrar med motståndskraft medan det militära försvaret bidrar med värnkraft. Men med tanke på beroendena mellan totalförsvarets olika delar, inte minst Försvarsmaktens beroende av stöd från det civila samhällets olika aktörer, är en rimligare tolkning att det civila försvaret och det militära försvaret tillsammans åstadkommer såväl den motståndskraft som den värnkraft som behövs i totalförsvaret.

Det som ska skyddas – de nationella skyddsvärdena

Regering och riksdag har pekat ut fem skyddsvärden som särskilt viktiga att försvara. Dessa värden kan ses som det motståndskraften och värnkraften ska skydda. Sett från detta perspektiv blir då motståndskraft snarare ett medel än ett mål. De fem skyddsvärdena har



Nationell suveränitet innebär kontroll över landets territorium och politiska beslutsprocesser samt säkrande av försörjning av förnödenheter.

presenterats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som följande:⁷⁵

- *Människors liv och hälsa.* Området inkluderar fysisk och psykisk hälsa hos dem som drabbas direkt eller indirekt av en händelse. Skyddsvärdet omfattar alla människor som har Sverige som hemvist eller uppehåller sig i Sverige eller är svenska medborgare och uppehåller sig utomlands. Människor i andra länder som inte är svenska medborgare eller som inte har Sverige som hemvist omfattas i vissa fall.
- *Samhällets funktionalitet.* Området handlar om funktionalitet och kontinuitet i det som direkt eller indirekt starkt påverkar samhällsviktig verksamhet och därmed får konsekvenser för människor, företag och andra organisationer.
- *Demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.* Skyddsvärdet handlar om människors tilltro till demokratin och rättsstaten samt förtroende för samhällets institutioner och det politiska beslutsfattandet, ledningsförmåga på olika nivåer, avsaknad av korruption och rättsövergrepp.
- *Miljö och ekonomiska värden.* Skyddsvärdet handlar om miljön i form av mark, vatten och fysisk miljö, biologisk mångfald, värdefulla natur- och kulturmiljöer samt annat kulturarv i form av fast och lös egendom och om ekonomiska värden i form av privat och offentlig

lös och fast egendom samt värdet av produktion av varor och tjänster.

- *Nationell suveränitet.* Skyddsvärdet innebär kontroll över nationens territorium och över de politiska beslutsprocesserna i landet samt säkrande av nationens försörjning med förnödenheter. Nationell suveränitet kan ses som en förutsättning för att kunna värna övriga värden.

Värdena som ska skyddas anses likvärdiga och har därför inte viktats sinsemellan. Beroende på sammanhanget kan de behöva prioriteras sinsemellan.⁷⁶

I den nationella säkerhetsstrategin talas i stället om nationella intressen. Dessa redovisas under följande sju punkter:⁷⁷

- Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa.
- Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner.
- Att upprätthålla grundläggande värden: demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter.
- Att under alla omständigheter försvara Sveriges frihet, säkerhet och rätt till självbestämmande.
- Att främja stabilitet och säkerhet i vårt närområde.
- Att samarbete, solidaritet och integration inom EU bevaras och stärks.
- Att främja en regelbaserad multilateral världsordning.

Det civila försvarets uppgift och innehåll

Det civila försvarets uppgift och innehåll kan förstås utifrån flera olika perspektiv (varav några speglas i Figur 3.1).⁷⁸ Det civila försvarets uppgifter omnämns ofta som mål och består idag av tre delar:⁷⁹

- Värna civilbefolkningen.
- Säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.
- Bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Det civila försvarets uppgifter är formulerade på en relativt övergripande nivå och är inte operationaliserade i någon egentlig målform. Vad innebär det till exempel att *säkerställa* de viktigaste samhällsfunktionerna och att *värna* civilbefolkningen? Är det samma nivå av funktionalitet som förväntas vid höjd beredskap och krig som under fredstida förhållanden eller är den lägre – eller är kanske kraven i vissa fall till och med högre? Är fokus på att få systemen att vara robusta på miniminivå, snarare än att försöka hålla systemen på en nivå nära det normala?

Försvarsberedningen föreslår såväl ett förtydligande som en utvidgning av målen för civilt försvar. De ursprungliga tre målen har kompletterats med följande:⁸⁰

- 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.
- Med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Uppgifterna kan i sin tur delas upp i skydd mot direkta attacker, till exempel i form av fysiskt skydd, räddning och utrymning, försörjning av nödvändiga produkter och tjänster, exempelvis avseende energi- och livsmedelsförsörjning samt sjuk- och hälsovård.

För att säkerställa att det civila försvaret fungerar krävs resurser i form av fysiska investeringar, till exempel i reservkraftverk och annan systemredundans samt olika lager, personella resurser i form av tillräcklig mängd personal med rätt kompetens för både planering och operativt arbete. För allt detta krävs att tillräckliga ekonomiska resurser tillförs det civila försvaret.

Lagar och regler som möjliggör att ställa krav på planering, för att exempelvis säkerställa tillräckliga

resurser, är också centrala. Ibland innehåller dessa en tydlig ansvarsfördelning, vilken annars vanligtvis skapas informellt genom olika former av normbildning.

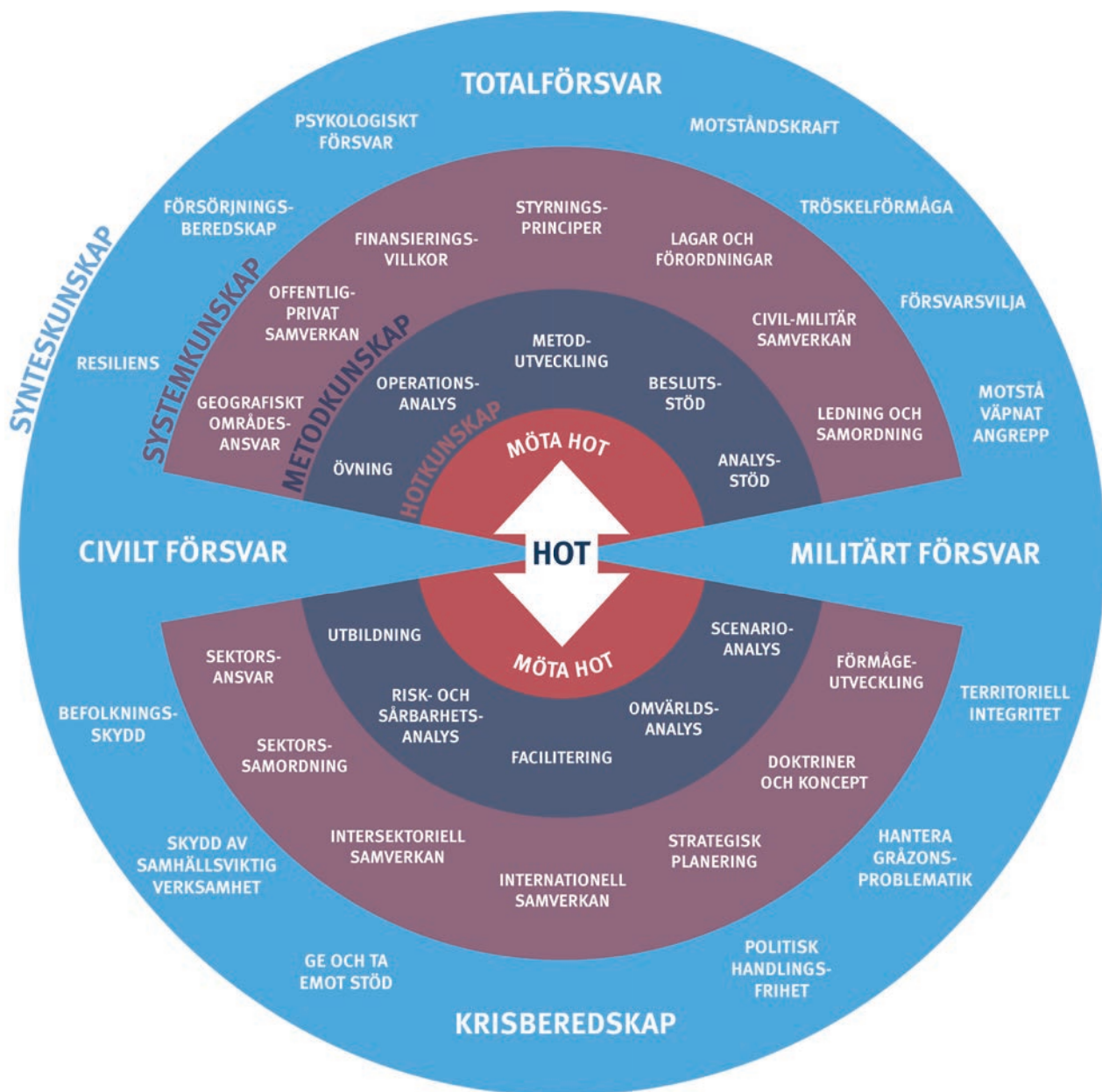
För att få till stånd ett välfungerande civilt försvar behövs planering och kunskap. Det senare kan byggas upp genom övning och utbildning. Men det behövs också en motivation hos olika aktörer att agera, vilket ibland går under beteckningen försvarsvilja.

Kunskapsmodell för totalförsvaret

Sammanfattningsvis är det tydligt att det civila försvaret har ett stort antal beståndsdelar av olika karaktärer som hänger samman på olika vis. För att underlätta förståelsen för detta har forskare på FOI tagit fram en övergripande kunskapsmodell för totalförsvaret som också speglar totalförsvarets olika behov (Figur 3.3).⁸¹ Att bygga och arrangera ett ändamålsenligt totalförsvaret kräver långsiktig planering och styrning⁸² samt troligen även långsiktiga investeringar, som givetvis bör ske på ett väl underbyggt vis, vilket kräver kunskapsutveckling.

I korthet handlar *hotkunskap* om att kunna identifiera, förstå, analysera och möta antagonistiska hot. *Metodkunskap* handlar om att på olika sätt stödja totalförsvarsaktörernas analys- och beslutsprocesser och därigenom stärka deras förmåga att möta hot. *Systemkunskap* omfattar övergripande förståelse för det system där hotkunskap och metoder ska användas liksom de förutsättningar som råder i dessa sammanhang. *Synteskunskap* omfattar kunskap om totalförsvarets olika delar, vilket berör såväl krisberedskapens och det civila försvarets som det militära försvarets förutsättningar, mål och centrala uppgifter.

Modellens inåtgående pilar (civilt försvar resp. militärt försvar) illustrerar samtidigt att de olika skikten hör ihop – att förstå hot och finna sätt att möta hot kräver i grunden sakkunskaper men även metod-, system-, och synteskunskaper. Ett sammanhängande totalförsvaret⁸³ kräver med andra ord en sammanhängande kunskapsutveckling. Detta illustreras inte minst av vår tids gråzonsproblematik som reser frågor om hur det civila försvaret i praktiken ska hantera olika typer av gränsupplösande hot. Vilken problematik är det egentligen som ska hanteras? ■



Figur 3.3. Kunskapsmodell för totalförsvaret.



Kapitel 4

Nutida perspektiv på gråzon

Gråzon betraktas ibland som ett nytt fenomen och ibland som en trendig benämning på något som alltid har funnits. Det finns alltid anledning att ifrågasätta användningen av begrepp som kan tolkas som en ompaketering av något gammalt, i synnerhet när dessa börjar uppfattas som modeord eller ensidigt lyfts fram som den nya hotbilden. Detta kan påverka debatt och politik om försvar och säkerhetspolitik, myndigheters inriktningar och intressen, forskning och till och med populärkulturen.

Att istället för att prata om gråzon konkretisera företeelser såsom exempelvis otillbörlig marknads-
påverkan, illegal underrättelseinhämtning, statsstödd propaganda, långsiktig politisk infiltration eller hot mot nyckelpersoner inom samhällsviktig verksamhet, ger kanske möjlighet att med en större analytisk

skärpa adressera respektive hot. Ett alltför avgränsat fokus, exempelvis att se cyberattacker som en enskild problematik, minskar å andra sidan möjligheten att se helheten i en (eventuellt) sammanhållen antagonistisk gråzonsstrategi som utgörs av en rad samordnade statsstödda aktiviteter.

Ett argument för gråzonens relevans som har förekommit sedan mitten av 1990-talet är att den logik som gällde under det kalla kriget – i termer av två stora supermakter (bipolaritet), maktbalans och geopolitisk rivalitet – inte längre är aktuell. Dagens mer multipolära situation brukar anses skapa mer jämna förutsättningar mellan stora och små makter, vilket därmed ska medföra förhållanden mer präglade av instabilitet och oförutsägbarhet. Därmed kan man anse att rationella aktörer i en multipolär

värld *borde* undvika öppen militär konfrontation. Det är bland annat sådana resonemang som har underbyggt den vanligt förekommande slutsatsen att gråzonsoperationer kommer att utgöra den dominerande formen av mellanstatlig rivalitet under överskådlig tid.

Samtidigt lever 1900-talets institutioner och aktörer, liksom utrikes- och säkerhetspolitiska förhållningssätt, kvar även idag och därmed även makt- och rivalitetslogiken. Vidare kan man hävda att den geopolitiska rivaliteten har ökat sedan början på 2000-talet (se kapitel 1). Om aktiviteter i gråzonen ska ses som det nya sättet att föra krig så är det ändå märkligt hur påtaglig användningen av militära medel är i aktuella konflikter, t.ex. i Mellanöstern. Detta gäller även konflikter som ibland går under benämningen ”hybridkrig”, exempelvis den i östra Ukraina.

Det finns dock flera tungt vägande skäl till förnyad och förstärkt aktualitet för gråzonsproblematik i vår tid med anledning av bland annat att kostnaden för en direkt militär konflikt har ökat i och med fördjupade internationella ekonomiska beroenden. Detta medför att aggressiva stater söker fler alternativa medel för att uppnå sina mål. Vidare har nya verktyg tillkommit, såsom cybervapen och andra tekniska och infrastrukturella möjligheter till informations- och påverkanskampanjer. Det har kort sagt blivit enklare och billigare att påverka och störa. Teknikutvecklingen och digitaliseringen, inte minst avseende kritiska samhällsfunktioner, har ökat antalet potentiella antagonister, deras geografiska räckvidd liksom deras potentiella mål.

I detta kapitel ges en översikt av nutida perspektiv på gråzon. Avsikten är dels att undersöka i vilken grad referenser till gråzonsbegreppet förekommer i officiella svenska policy- och inriktningsdokument, dels att ge en översiktlig ingång till diskussioner av gråzon i den akademiska litteraturen. Kapitlet avslutas med några nedslag i populärkulturen (film och litteratur) för att fånga upp olika sätt att gestalta gråzon eller relaterade hotbilder. Sammantaget ger kapitlet en aktuell (deskriptiv) orientering av nutida uppfattningar om gråzon, vilket bildar en grund för kommande kapitel mer fördjupande och problematiserande ansatser.

Gråzon i svenska policy- och inriktningsdokument

Flera av de typer av händelser som ofta anses karaktärisera gråzonen eller gråzonsproblematik beskrivs i ett antal aktuella offentliga policy- och

inriktningsdokument. Däremot saknas i allmänhet en tydlig definition av begreppet. Till exempel omnämns begreppet gråzon varken i den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen⁸⁴ eller i MSB:s och Försvarsmaktens gemensamma grundsyn.⁸⁵ Däremot presenterades påverkansoperationer och cybersäkerhetshot som tematiska områden i propositionen medan det i grundsynen noterades följande:

- Möjliga hot idag är varken entydiga eller enbart territoriellt fokuserade.
- Sverige kan utsättas för öppna och dolda påtryckningar som utövas med olika medel som politiska, psykologiska, ekonomiska och militära.
- Utökad underrättelseverksamhet, intensifierade cyberattacker och påverkansoperationer är andra medel för motståndarna.

I grundsynen beskrivs påverkansoperationer som ”en samordnad användning och skräddarsydd blandning av diplomatiska aktiviteter, informationsoperationer, militära operationer och ekonomiska [...] aktiviteter bortom en stats öppna, accepterade och lagliga aktiviteter för att uppnå sina politiska mål.”⁸⁶

I andra sammanhang hänvisar MSB till gråzon utan någon tydlig definition utan som något självklart. På MSB:s hemsida, kopplat till lanseringen av FOI:s Typfall 5⁸⁷ säger dock myndigheten följande:⁸⁸

”Den hotbild vi ser i dag är komplex och diffus med en otydlig gränsdragning mellan fred och krig. Att avgöra om medvetna handlingar ligger bakom olika händelser kan vara svårt. Det kallas gråzonsproblematik.”⁸⁹

Även innehållet i gråzonen beskrivs på samma hemsida:

”Verktyg i gråzonen som kan användas för att påverka Sveriges intressen, handlingsfrihet, förmågor och agerande, kan till exempel vara påtryckningar, spridning av desinformation, sanktioner, sabotage, underrättelseverksamhet, terrorhandlingar, infiltration, cyberattacker eller påverkansoperationer. Dessa kan kombineras på olika sätt och användas öppet eller dolt.”⁹⁰

Motståndskraft och Värnkraft

I Försvarsberedningens rapporter *Motståndskraft*⁹¹ och *Värnkraft*⁹² används begreppet gråzonsproblematik snarare än gråzon. Gråzonsproblematiken karaktäriseras av den osäkerhet som kan uppstå i gränslandet mellan fred och krig. I ett initialt skede är det inte enligt Försvarsberedningen uppenbart att det handlar om medvetna handlingar. Handlingarna kan innehålla

ryktesspridning, motsägelsefull information, vilseledning och överraskning. Det kan även handla om kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse och medveten påverkan i syfte att uppnå militära och politiska målsättningar. Agerandet kan ske direkt och indirekt genom ombud. I rapporten *Motståndskraft* talas också om icke-linjär krigföring som kopplas till rysk militär doktrin. Det handlar om att koppla ihop militära och icke-militära medel i hela spektrumet från fred till väpnad konflikt. I rapporten *Värnkraft* skrivs att: "Avgörande är att regeringen kan identifiera huruvida det handlar om en antagonistisk statlig aktör samt om det föreligger krigsfara och därmed besluta om att höja beredskapen."⁹³

Hos Försvarsberedningen används, liksom i flera andra av de studerade rapporterna, icke-linjär krigföring synonymt med gråzonsproblematik samt ibland utbytbart med hybridkrigföring. I *Värnkraft* används också begreppen "hybrida hot" och "hybrida metoder".

Strategiska otydligheter

I Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin från 2016 kallas "de strategiska otydligheter som uppstår mellan fred och krig" för gråzonsproblematik. Dessa otydligheter bildar, enligt doktrinen "en spänning mellan inre och yttre säkerhet."⁹⁴

Svårigheter som finns i sammanhanget är bland annat att identifiera var i gråzonen Sverige och Försvarsmakten befinner sig, att veta när Försvarsmakten bör assistera civila myndigheter att övervinna säkerhetshot, och särskilja vad som är kriminalitet och vad som är krigföring. De olika händelser som betecknar en gråzon diskuteras i doktrinen men går då snarare under begreppet hybridhot.⁹⁵

I Försvarsmaktens perspektivstudie talar man om gråzonen under delen "generisk operativ idé."⁹⁶ Man har ingen tydlig definition av gråzonen men pekar indirekt genom sina beskrivningar av operationer delvis ut ett antal aspekter:

- Det är oklart om vad som är fientlig handling och vem som är skyldig.⁹⁷
- Hot mot handelsflöden.⁹⁸

I avsnittet om Rysslands militärstrategiska utveckling diskuteras dessutom ett antal områden som ofta hänförs till gråzonen (men som benämns som icke-linjär krigföring):

- Systematisk påverkan på opinion och beslutsfattande.
- Skapande av störningar i kritisk infrastruktur och test av beredskapen.



Gråzonsproblematik, icke-linjär krigföring och hybrida metoder i Försvarsberedningens slutrapport som överlämnades 14 maj 2019.

Rysslands icke-linjära krigföring skapar en möjlighet för fienden att agera utan att ta på sig ansvaret för händelsen vilket gör att försvararen får svårt att bedöma var på konfliktskalan varje given situation kan inordnas.⁹⁹

I perspektivstudien är det mer fokus på hur gråzonen ska kunna hanteras än vad den egentligen innebär. Försvarsmakten uttrycker det som att ”motståndaren strävar efter att kringgå grunderna för [den svenska] statens verktyg för institutionellt våld. Hanteringen av gråzonsproblematiken präglas därför av en blandning av militära medel och medel som hamnar utanför Försvarsmaktens ansvarsområde”.¹⁰⁰

Säpo och Must

I Säkerhetspolisens senaste årsbok beskrivs gråzonen i ett eget avsnitt men utan att specificera den utöver att nämnas som ”den gråzon mellan fred och väpnad konflikt som dessa operationer befinner sig i”, det vill säga kopplat till specifika aktiviteter.¹⁰¹ Säpo talar om en gråzonsdoktrin där en stat vill påverka andra länder för att nå sina säkerhetspolitiska mål, utan att provocera fram en militär konflikt där kostnaden är högre och möjligheten att vinna är lägre. Säpo konkretiserar innehållet genom att ge exempel på verktyg som används inom ramen för gråzonsdoktrinen nämligen påverkansoperationer, strategiska uppköp, cyberoperationer, diplomati och militära makt demonstrationer.

Även i den militära underrättelsetjänstens senaste årsbok¹⁰² diskuteras gråzonen och ansvaret att möta dess aktiviteter. I årsboken beskrivs hur en motståndare kan använda olika metoder som befinner sig mellan krig och fred, det vill säga där tröskeln för vad som utgör ett väpnat angrepp inte överstigs. Detta oklara läge kallas, enligt Must, ibland för gråzonen. Must betonar särskilt de svåra beslutssituationer som kan skapas. Det kan enligt Must skapa misstro, dilemman och i vissa situationer göra att motåtgärder blir försenade.

Gråzon i akademisk litteratur

Inom den akademiska litteraturen förekommer gråzonsbegreppet främst i tidskrifter och rapporter med bäring på internationell säkerhet, militärstrategi, krigsvetenskap och liknande. Den nuvarande diskursen om gråzon, och inte minst hybridkrigföring, baseras på det i olika hög grad underförstådda antagandet att vissa stater vill förändra rådande säkerhetsordning och maktförhållanden och är villiga att agera expansivt.¹⁰³ Dessa stater beskrivs som att de strävar efter att förändra fördelningen av tillgångar – exempelvis territorium, pengar, naturresurser, makt och inflytande – och att

de anser att de tidigare har blivit förfördelade eller att befintliga internationella normer och institutionella strukturer är orättvisa och att rådande förhållanden motverkar deras strävan att uppfylla sina egna rättmätiga mål.¹⁰⁴

Det bör i detta sammanhang poängteras att de perspektiv som sammanfattas i följande begränsade genomgång baseras på ett litteraturunderlag med huvudsakligen ett västligt perspektiv på internationell säkerhet. Man skulle på goda grunder kunna hävda att även västliga demokratier ägnar sig åt aktiviteter som andra stater kan uppfatta som gråzonsaktiviteter, exempelvis underrättelseinhämtning, informations-spridning, ekonomisk maktutövning och diplomatisk påverkan. Exempelvis anser Ryssland att man från väst utsätts för ett slags hybridkrigföring med syfte att destabilisera det ryska samhället,¹⁰⁵ vilket Ryssland anser sig behöva defensiva strategier för att kunna möta.¹⁰⁶ Även Sverige har av rysk underrättelsetjänst anklagats för att delta i denna hybridkrigföring.¹⁰⁷

Det bör också nämnas att nedanstående begränsade genomgång tar fasta på begreppet gråzon samt relationen mellan gråzon och hybridkrigföring. Det finns en rad andra besläktade begrepp såsom exempelvis icke-linjär krigföring, irreguljär krigföring och icke-militära maktmedel, med tillhörande litteratur, som inte fördjupas här.¹⁰⁸

Gråzonsbegreppet

Det förekommer en rad olika begrepp som innefattar gråzonsprefixet, där prefixets implicita innebörd oftast inte är helt klargjord. Det vill säga, handlar det om gråzon på grund av faktiska sakförhållanden (såsom konstaterad antagonism under krigströskeln) eller om försvararens upplevelse av gråzon (såsom osäkerhet om vad som händer och vem som kan ligga bakom). Vi återkommer i kapitel 5 till vårt förslag av hur gråzonsbegreppet kan tolkas och gråzonen analyseras. Vi konstaterar här att en rad begrepp som innefattar gråzon helt enkelt förekommer.

I den aktuella internationella litteraturen har i synnerhet konceptet *gråzonskonflikt* (”grey zone conflict”) fått en ökande betydelse, särskilt inom militär policy- och strategiutveckling, där den framtida hotmiljön beskrivs som ett spektrum av många olika typer av konflikter där traditionella militära medel undviks.¹⁰⁹ I besläktade definitioner brukar det ingå att *gråzonskrigföring* har multidimensionell effekt,¹¹⁰ dvs. att den med olika medel påverkar olika delar av samhället.¹¹¹



Begreppsdiskussionerna om gråzon och hybrid fortgår i den akademiska världen.

En tämligen väletablerad förståelse av gråzon i litteraturen är att antagonistisk *gråzonsstrategi* är ett sätt att försöka uppnå politiska eller andra mål via tillgängliga maktmedel utan att eskalera en situation till krig eller annan kraftfull motreaktion. Somliga menar att man bör försöka göra gråzonsstrategier begripliga genom att analysera motståndarens syfte snarare än att fokusera på själva agerandet.¹¹² Andra hävdar dock att gråzonskrigföring inte har någon beröring med gängse strategiförståelse.¹¹³

I litteraturen om gråzon betonas ofta medverkan av icke-statliga aktörer, en osäkerhet avseende vilka aktörer som är inblandade och vem som egentligen orkestrerar aktiviteterna. Gråzonens utmaningar anses dessutom vara beroende av hur hoten uppfattas av den som utsätts för gråzonsaktiviteter.¹¹⁴

Även om syftet med gråzonsaktiviteter skulle kunna vara krigsförberedande brukar gråzonen i litteraturen karakteriseras av ett antagonistiskt agerande som syftar till att uppfattas, av den som utsätts liksom övriga omvärlden, som inom ramen för "vanlig" internationell konkurrens och ligga under nivån för en väpnad konflikt. Detta brukar kallas för "short-of-war strategies"¹¹⁵, vilket är

liktydigt med gråzonsstrategier. *Gråzonstaktiker* benämns på motsvarande sätt som "measures short-of-war"¹¹⁶.

En misslyckad gråzonsstrategi brukar beskrivas som när den som utsätts väljer att eskalera en konflikt och svara med motsvarande eller högre nivå av maktmedel, exempelvis militärt våld. På omvänt vis kan man säga att framgångspotentialen för gråzonsstrategier bygger på offrets önskan att undvika fientligheter.¹¹⁷

Vissa analytiker karakteriserar begreppet gråzonsstrategi som att det mest effektiva sättet att nå ett visst långsiktigt mål är via en serie stegvisa förändringar snarare än via ett stort kliv.¹¹⁸ Anledningen till detta är att följeffekterna med det stora klivet anses svåra att förutse och därmed förknippade med högre risk.¹¹⁹

Det finns ett välbeskrivet dilemma i gråzonsstrategiers framgång på kort sikt. Ett önskat utfall utifrån angriparens perspektiv är att undvika betydande motåtgärder men samtidigt att uppnå signifikanta resultat. De flesta analytiker inom området menar dock att det sällan är möjligt att uppnå bägge samtidigt.¹²⁰

Släktskapet mellan gråzon och hybrid

Hybridbegreppet började användas i början av 2000-talet och associerades då i litteraturen främst med upprorsliknande situationer och icke-statliga aktörer. Sedan det ryska agerandet gentemot Ukraina från och med 2014 har hybridkrig i olika sammanhang förts fram som en ”ny typ av krigföring”. Begreppet hybridkrigföring infördes i Natos nomenklatur samma år. Rysslands annektering av Krim har, oavsett om man bedömer det som ett resultat av hybridkrig eller något annat, kommit att bli en ny empirisk referenspunkt.¹²¹

Liksom för gråzonsbegreppet förkommer hybridprefixet med olika tolkningar och innebörder. Inom Nato- och EU-sammanhang tycks begreppet *hybridhot*, eller *hybrida hot* (”hybrid threats”), numera ha etablerats.¹²² Detta kan även inkludera enstaka hot trots att de flesta forskare verkar vara överens om att det hybrida bör ses som en kombination av olika element. ”Hybrid”, som ord betraktat, uppfattas oftast som någon form av blandning så i det perspektivet anses det fel att tala om en enstaka hybridaktivitet.¹²³ För att avgränsa bort renodlade militära aktiviteter, som oftast förstås som ett inslag inom ramen för *hybridkrigföring*, används även ibland begreppet *hybridpåverkan* (”hybrid influencing” eller ”hybrid interference”).¹²⁴

Det europeiska hybridcentret i Helsingfors beskriver hybridbegreppens relationer som följande: ”Hybridpåverkan är medvetet påverkningsarbete utfört av någon part, som tillämpar mer än en metod för påverkan för att uppnå sitt mål. Syftet med hybridpåverkan är att försvaga och/eller skada målet. Hybridhot är uttryck för metoder för påverkan som betraktas som hot. [...] Man strävar efter att genomföra åtgärderna så att säga i gränslandet mellan krig och fred, för att det ska vara så svårt som möjligt att vidta motåtgärder. [...] Om urvalet av metoder även omfattar militära åtgärder kan man tala om hybridkrigföring.”¹³²

Begreppen gråzon och hybrid har ett uppenbart släktskap. Olika författare använder olika definitioner och beskriver förhållandet mellan gråzon och hybrid på olika vis. I texttrutan återfinns några exempel på hur olika forskare har resonerat kring skillnader mellan gråzon och hybridkrigföring (som vi väljer som ett sammanhållande begrepp i detta sammanhang), samt hur dessa förhåller sig

Exempel på olika perspektiv på förhållandet mellan gråzon och hybridkrigföring

*Gråzonen är den övergripande arenan för hybridkrigets alla områden.*¹²⁵

*Hybridkrigföring är en strategi snarare än en ny form av krigföring, som kan användas i såväl gråzon som krig.*¹²⁶

*Gråzonsproblematik är liktydig med de icke-kinetiska inslagen i hybridkrigföring.*¹²⁷

*Alla tillgängliga medel, däribland hybridkrigföring och andra okonventionella metoder som inte leder till eskalering är att betrakta som gråzonsverktyg.*¹²⁸

*Hybridkrigföring är den sjätte generationens krigföring, där syftet inte främst är att besegra motståndaren eller erövra territorier utan att skapa ett politiskt labilt tillstånd.*¹²⁹

*Den eskalerande konfliktskalan kan ses som; 1) gråzon, 2) irreguljär krigföring och terrorism, 3) hybridkrigföring, 4) begränsad konventionell krigföring, 5) storskalig konventionell krigföring.*¹³⁰

*All krigföring är av hybrid natur.*¹³¹

till varandra. Hybridkrigföring kan enligt de olika synsätten sammantaget förekomma i princip när som helst (fred och krig) och med alla tänkbara medel (twitter och kärnvapen). Hybridkrigföring kan alltså vara ett påtagligt inslag i en eskalerad situation, medan gråzonsstrategi (enligt de flesta definitioner) syftar till att inte eskalera situationen, åtminstone inte inledningsvis. Ett kompletterande perspektiv skulle därför kunna vara att förstå varianterna av hybridkrigföring som processer på olika konfliktnivåer där medel med olika grad av kraftfullhet används.¹³³ Släktskapet mellan gråzon och hybrid utvecklas vidare i kapitel 5, där vi också föreslår en modell för tolkning och analys av gråzon.

Gestaltningar av gråzon i populärkulturen

Varför studera populärkulturella gestaltningar?

I detta avsnitt skiftar vi perspektiv från begrepps-användning i offentliga dokument och forskning till gestaltningar i populärkulturen. Avsikten är att fånga in ett bredare spektrum av bilder som finns i samhället av gråzonrelaterade hot. I detta fall är det inte möjligt att följa användningen av ett specifikt begrepp då poängen är att analysera *gestaltningar*, men urvalet av exempel behöver ändå utgå från någon slags uppfattning om vad vi avser med gråzon. Här har vi valt att ta fasta på gestaltningar av kriser och konflikter med inslag av osäkerhet gällande såväl hotens ursprung som händelseutvecklingen.

Hur ett visst fenomen framställs i populärkulturen ger möjlighet att studera vilka åskådningssätt och känslouttryck som karaktäriserar ett samhälle vid en given tidpunkt. Populärkulturen kan därmed ses som en reflektion av vilka drömmar, rädslor, begär och bekymmer som finns i samhället. Samtidigt har vad som framställs inom populärkulturen även en förmåga att påverka samhällsutvecklingen genom att dessa berättelser bidrar till att forma vår gemensamma förståelse av fenomen, samt indirekt påverkar beslutsfattare.¹³⁴

Ett tydligt exempel på det är att föreställningar om hur människor agerar under en katastrof är inspirerade mer av katastroffilm än av faktiska empiriska fall. Det finns forskning som visar att människor i vissa typer av tidsbegränsade kris- och katastrofsituationer i första hand agerar solidariskt och samarbetar för att lösa svåra utmaningar snarare än den vanligt förekommande föreställningen att människor får panik och agerar i egen vinning.¹³⁵ Felaktiga föreställningar, som att människor alltid kommer att drabbas av panik, påverkar såväl hur nyhetsmedia rapporterar från katastrofer som hur politiska beslutsfattare agerar vid katastrofer. Ett exempel är hur den amerikanska presidenten George W. Bush till följd av ogrundad nyhetsrapportering

om plundring och mord direkt efter stormen Katrina 2005 beordrade USA:s nationalgarde att rycka in, vilket ytterligare fördröjde redan försenade välbehövda biståndsoperationer.¹³⁶

Den situation av osäkerhet orsakad av upprepade men svårtolkade attacker utan tydlig fiende som kännetecknar gråzonen finns på olika sätt gestaltade i populärkulturen. Flera populärkulturella genrer kan sägas beröra gråzonssituationer även om de sällan uttalat benämner de situationer som utspelar sig för gråzon, hybridkrig eller motsvarande. Här redogör vi i första hand katastrofgenren och säkerhetspolitiska thrillers som finns representerade inom film, TV-serier och böcker. I vårt urval har vi försökt att främst lyfta fram svenska och nordiska aktuella populärkulturella gestaltningar.

Katastrofgenren och frågan om människans överlevnad

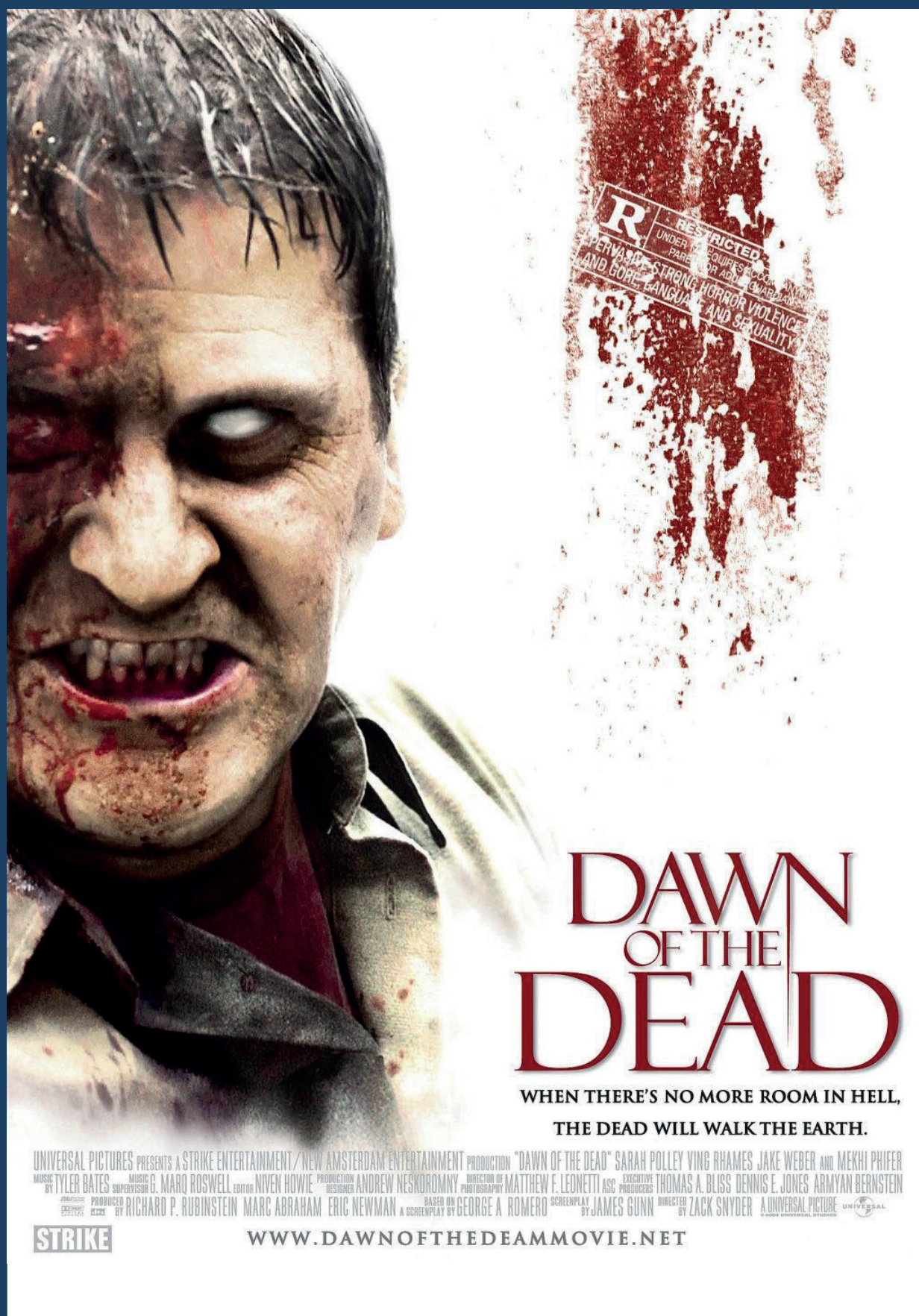
Katastrofgenren är bred och täcker flera underkategorier av berättelser som kan sorteras efter vad som utlöser katastrofen; naturkatastrofer, terrorister, zombies, monster, utomjordingar, geopolitiska eller diplomatiska kriser, pandemier, ekonomiska kriser och så vidare. Katastrofgenren är vare sig ny eller sprungen ur de nya typer av säkerhetshot som diskuteras inom gråzonen utan är en av de mest långlivade

genrerna i exempelvis Hollywoodproduktioner.

Hollywoodproduktionerna har präglats av den amerikanska säkerhetspolitiska utvecklingen i termer av vilka typer av hot som framställs. En avgörande vändpunkt utgörs av terroristattacker den 11 september 2001 som på olika sätt har reflekterats i katastroffilm. En intressant analys¹³⁷ gör gällande att zombiefilmer förändrades i grunden efter 11 september. Från att ha använt zombien som ett monster skiljt från andra genom att helt sakna patos – en dreglande mördarmaskin helt fri från egen drivkraft eller intention med sitt handlande annat än dödandet – så framställs zombien efter 11 september istället som snabbare och smartare med en agenda bakom sitt dödande. I zombien projiceras därmed ett förändrat samhälleligt åskådningssätt på hur hotet

“Lampor slocknade överallt, nyheterna var sporadiska: system slutade fungera när ansvariga dog. Det började likna en total kollaps, och det var därför hon behövde geväret.”

Margaret Atwood, *Syndaflodens år* [The Year of the Flood], 2009, s. 32



Nyinspelningen av filmen Dawn of the Dead (2004) är ett exempel på hur zombier efter terroristattackerna 11 september 2001 framställs som att de är smartare och mer intentionella i sitt handlande.



kommer att te sig – i det här fallet en ökad skräck för antagonism i form av exempelvis terroristattacker, medvetet spridna pandemier och de sårbarheter som informationssamhället medför.

Mentala undantagstillstånd i dystopisk litteratur

Inom den moderna litteraturen finns en lång tradition av att skildra dystopier som karaktäriseras av olika slags hotfulla och surrealistiska situationer liksom en underliggande oro och förvirring om vad som hänt och varför. Karin Boyes *Kallocain* (1940) liksom Georg Orwells *1984* (1949) är välkända exempel på mardrömslika skildringar av samhällsutvecklingen i totalitära regimer medan flera nyare romaner behandlat konsekvenserna av miljökatastrofer och pandemier, som t.ex. Don DeLillos *Vitt brus* (1985), Cormac McCarthys *Vägen* (2006) och Margaret Atwoods *Syndafloedens år* (2009). Oavsett krisens orsak ger denna typ av romaner ett fiktivt inifrån-perspektiv som officiella dokument eller redogörelser av inträffade kriser inte kan ge. Poängen är här inte att romaner (eller filmer) skulle förmedla ”sanningar”

utan att de skapar ett utrymme för mer ingående föreställningar om människor och samhällen som drabbas av olika slags mentala undantagstillstånd, där den normala logiken inte gäller. Individens förmåga och överlevnadsinstinkt, liksom våra kulturellt färgade föreställningar om detta, hamnar i centrum.

Ett nutida motsvarande svenskt exempel är Lars Wilderängs *Stjärnklart* (2014) som skildrar en permanent samhällskollaps till följd av att all elektronik och elförsörjning slutar fungera av en (inledningsvis) oklar anledning.

Gråzonens osäkerhet i film och TV-serier

Katastroffilm förefaller vara en uppåtgående genre i svensk filmproduktion. En film som kommit fram på senare år är *Den blomstertid nu kommer* (2018) som fokuserar på hur en grupp människor kämpar för att förstå vad som visar sig vara en militär attack mot Sverige men som till en början inte är en uppenbar krigshandling. Tillsammans med *Innan vintern kommer* (2018) och *Jimmie* (2018), även de svenska spelfilmer som handlar om hur en liten grupp människor försöker överleva när krig bryter ut i Sverige, kan vi se en indikation på att de senaste årens försvars- och säkerhetspolitiska diskussioner har satt en prägel på den samtida filmproduktionen.

I en nordisk kontext har det även gjorts några TV-serier som förtjänar att lyftas fram utifrån ett gråzonsperspektiv: norska *Ockupationen* (2016), dansk-svenska *Gråzon* (2018) samt svenska *Nedsläckt land* (2019).

Ockupationen utspelar sig i en fiktiv nära framtid där den norska statsministern fattar beslutet att all oljeutvinning ska upphöra av miljöpolitiska skäl. Detta ger upphov till en serie händelser som leder till att Norge blir ockuperat av Ryssland, med stöd av EU, som ser ett säkerhetspolitiskt intresse i att den norska oljeutvinningen fortgår. Situationen intensifieras vid flera tillfällen till ett tillstånd nära krig vilket påminner om ett slags eskalerande gråzonscenario. Seriens manus framstår som tydligt influerat av hybridkrigsföringens taktiker där påverkanskampanjer skapar en osäkerhet kring vad som är en fientlig attack och inte, vem som är vän och vem som är fiende samt var gränsen mellan krig och fred ska dras. Även i *Gråzon* återfinns teman som anspelar på osäkerhet om vem antagonisten egentligen är och vilka motiv som ligger bakom händelseutvecklingen.

Nedsläckt land är till skillnad från de två tidigare nämnda TV-serierna av mer dokumentär karaktär, där scenariot utgörs av att en solstorm har slagit ut

eldistributionen på norra halvklotet. I serien varvas inslag av dokumentärsåpa, där ett antal personer tvingas hantera den fiktiva situationen genom att lära sig att leva utan el under några dagar, med intervjuer med experter som diskuterar de potentiella effekterna av en dylik händelseutveckling i dagens elberoende samhälle. Analyserad ur ett gråzonperspektiv reser serien flera grundläggande frågor som berör vilken beredskap Sverige har för störningar: Hur länge skulle individer klara sig avseende brist på mat, vatten och värme? Hur skulle vi, utan tillgång till internet och mobilnät, hantera informationsbristen om vad som händer? Hur skulle vi få kontakt med anhöriga och var skulle vi söka hjälp när maten tar slut?

Prepping som folkbildning

Även inom kategorin facklitteratur och folkbildning finns exempel på verk där katastrofscenarier skildras. Hit hör en växande litteratur om prepping, det vill säga vilka förberedelser som bör göras inför en katastrof eller samhällskris, som exempelvis Anna-Maria Stawrebergs bok *Prepping: Att hoppas på det bästa, men förbereda sig på det värsta* (2017), Stefan och Michael Sjödings *Förberedd: En introduktion till skandinavisk krisberedskap och prepping* (2016), samt Herman Geijers böcker *Zombieöverlevnad: Din guide till apokalypsen* (2014) och *Överlev katastrofen: tolv sätt att förbereda dig* (2017). Några gemensamma budskap i denna genre är att individen har ett eget ansvar för att klara sig i en kris (åtminstone inledningsvis), att samhället är sårbart, och att det finns en rad olika scenarier och hotbilder att beakta, allt ifrån strömbavbrott till omfattande klimatförändringar som kommer att tvinga fram en annan livsstil. Prepping-genren är inspirerad från USA men utvecklas nu i en svensk kontext.

Säkerhetspolitiska thrillers – nationell säkerhet, geopolitik och krig

Vad vi här refererar till som säkerhetspolitiska thrillers har en tydligare koppling till krigshot, främmande makts agerande eller annat antagonistiskt agerande. Detta är internationellt en stor genre som liksom katastrofgenren har många underkategorier, såsom krigsdraman eller politiska thrillers. Några nutida exempel på politiska thrillers utan tydligt utpekad antagonist i en svensk kontext är Peter Liljenbergs *Entropia* (2016), Alexander Koistinens *Skymning över Europa* (2018) och David Bergmans *36 timmar* (2013) och *6 dagar* (2016). Denna typ av lätt dystopiska skildringar relaterar främst till gråzonens karaktär

av osäkerhet avseende svårigheten att skilja vän från fiende, social oro och rädsla, relativisering av lagar och normer samt i olika hög grad upplösning av moral och samhälle. Krigsromanerna å andra sidan skildrar i olika stor omfattning ett så kallat skymningsläge, det vill säga gråzon som upptakt till krig.

Sedan det ryska agerandet mot Georgien och Ukraina har krigsskildringar baserade på rysk antagonism fått ett internationellt uppsving, inte minst med Östersjöregionen som krigsskådeplats, som exempelvis i Mark Greaney's *Hot över Östersjön* (2015) och Richard Shirreffs *Krig med Ryssland* (2017). I en svensk kontext beskrivs skymningsläge inför krig mellan Sverige och Ryssland i exempelvis Roger Skagerlunds *Mare Balticum* (2016) och Lars Wilderängs *Midvintermörker* (2011) och *Höstsol* (2017). Den sistnämnda romanen illustrerar bland annat de konkreta svårigheter och överväganden som några av det civila försvarets aktörer (t.ex. Svenska kraftnät och länsstyrelsen i Uppsala) ställs inför i gråzon och krig.





Den litterära genren nutida svenska krigsromaner förefaller vara i tillväxt.

Krigsromaner som debattinlägg

Nutida svenska krigsromaner är en tämligen avgränsad litterär genre som har ett uppenbart släktskap med föregångare från kalla krigets 1980-tal. Ett exempel är *Anfall mot Sverige* (1987), skriven av pseudonymen Sune Andersson, där den stundom mycket samhällskritiska illustrationen av ett utdraget skymningsläge inför sovjetisk ockupation utgör cirka två tredjedelar av romanen. En huvudpoäng i den romanen är att det öppna samhällets karaktär i kombination med svensk naivitet inför säkerhetsfrågor ökar risken för utländsk krigsförberedande infiltration inom svenska myndigheter och företag.

Den kanske mest kända föregångaren är *Operation Garbo* (1988, första delen i en trilogi), skriven av personer med kopplingar till dåtida svenskt försvar och svensk säkerhetspolitik, under pseudonymen Harry Winter.¹³⁸ Bokserien kan ses som ett kritiskt inlägg i den tidens försvarsdebatt, i ljuset av 1980-talets försvarsneddragningar.

Även i den nutida krigsromangenren med gråzonkoppling finns exempel på försvarsdebattinlägg, exempelvis *Bricka i ett stort spel: när kriget kom till Gotland* (2016, första delen i en trilogi), av Björn Andersson och Tommy Jeppsson. Här belyses bland annat effekterna av Försvarsmaktens omfattande

nedbantning under de senaste decennierna och därmed vårt beroende av stöd från USA och Nato.

Populärkultur kan påverka vår gemensamma hotförståelse

Även om det inte finns en specifik gråzonsgenre i sig så finns det, som vi sett ovan, en stor mängd populärkulturella framställningar av situationer som påminner om gråzonen i såväl skön- och facklitteratur som film och TV-serier. Dessa kan ses som ett resultat av samtidens försök att förstå och skildra de utmaningar samhället just nu befinner sig inför, samt vilka sårbarheter som samhället anses ha inför dessa hot. Samtidigt kan som tidigare nämnts det sätt på vilket människor reagerar och hanterar sådana situationer prägla vår gemensamma, inklusive våra beslutsfattares, bild av hur en dylik situation skulle utspela sig. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen runt Östersjön har på olika sätt skildrats särskilt inom genren säkerhetspolitiska thrillers där skildringar av en svensk naivitet inför krigshot varit framträdande. Det återstår att se om den förändrade försvarspolitiska inriktningen i Sverige med förnyat fokus på nationellt försvar kommer att reflekteras ytterligare i populärkulturella framställningar. ■

Böcker och filmer som omnämnts

Bricka i ett stort spel – Björn Andersson och Tommy Jeppsson (Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek, 2016)

Anfall mot Sverige – Sune Andersson (Stockholm: Atlantis, 1987)

Syndaflodens år – Margaret Atwood (London: Bloomsbury Publishing, 2009)

36 timmar – David Bergman (Stockholm: Lind & Co., 2013)

6 dagar – David Bergman (Stockholm: Lind & Co., 2016)

Kallocain – Karin Boye (Stockholm: Albert Bonniers Förlag, 1940)

Vitt brus – Don DeLillo (New York: Viking Press, 1985)

Hot över Östersjön – Mark Greaney (New York: G.P. Putnam's Sons, 2015)

Skymning över Europa – Alexander Koistinen (Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2014)

Entropia – Peter Liljenberg (Stockholm: The Brand Portal, 2016)

Vägen – Cormac McCarthy (New York: Vintage books, 2006)

1984 – George Orwell (London: Secker and Warburg, 1949)

Krig med Ryssland – Richard Shirreff (Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek, 2017)

Mare Balticum – Roger Skagerlund (Stockholm: Books on Demand, 2016)

Midvintermörker – Lars Wilderäng (Ekerö: Massolit, 2011)

Stjärnklart – Lars Wilderäng (Stockholm: Massolit förlag, 2014)

Höstsol – Lars Wilderäng (Stockholm: Massolit förlag, 2017)

Operation Garbo – Harry Winter (Stockholm: Timbro, 1988)

Den blomstertid nu kommer – Crazy Pictures (2018)

Innan vintern kommer – Stefan Jarl AB (2018)

Jimmie – Fasad AB (2018)

Gråzon – Cosmo Film (2018)

Ockupationen – NRK (2015)

Nedsläckt land – SVT (2019)

Zombieöverlevnad: Din guide till apokalypsen – Herman Geijer (Malmö: Apart, 2014)

Överlev katastrofen: Tolv sätt att förbereda dig – Herman Geijer (Stockholm: Ordfront, 2017)

Prepping: Att hoppas på det bästa, men förbereda sig på det värsta – Anna-Maria Stawreberg (Stockholm: Norstedts förlag, 2017)

Förberedd: En introduktion till skandinavisk krisberedskap och prepping – Stefan Sjödin och Michael Sjödin (Stockholm: Books on Demand, 2016)



Kapitel 5

En modell för tolkning och analys av gråzon

I detta kapitel resonerar vi kring begreppet gråzon och föreslår en modell för hur gråzonen kan tolkas och analyseras. Denna kommer att bygga på en beskrivning av olika karakteristika snarare än att bestå av en strikt formaliserad definition. Vi etablerar ett ramverk för antagonistiska hot som stöd för att bättre förstå gråzonen som sådan. Vår modell omfattar också ett perspektiv på hur gråzon kan relateras till hybridkrigföring. Detta kan sammantaget utgöra en utgångspunkt för fortsatta analyser och inte minst ha praktisk relevans i exempelvis skapande av lägesbilder samt hotbildsanalyser.

Gråzon som faktiska sakförhållanden eller upplevelsen av osäkerhet

Som framgår av föregående kapitel finns det inte någon entydig beskrivning av begreppet gråzon eller det nära besläktade begreppet gråzonsproblematik, utan de används på olika sätt i olika sammanhang och av olika aktörer. Två återkommande perspektiv är dock att se gråzonen som en situation mellan fred och krig respektive att se gråzonsproblematiken som en situation präglad av osäkerhet.

Det första perspektivet tar sin utgångspunkt i *faktiska sakförhållanden* medan den andra fokuserar på den *subjektiva osäkerhet* som olika aktörer upplever. I det första fallet kan förståelsen av gråzonen mer konkret ta sin utgångspunkt i det faktiska förhållandet att Sverige, utifrån vissa kriterier, reellt inte befinner sig i fred men inte heller formellt befinner sig i en krigssituation. Det kan också innehålla de faktiska händelser (sabotage, cyberattacker, vilseledning etc.) som kan ske under gråzon och som somliga benämner som gråzonsproblematik.

I det andra fallet fokuserar förståelsen av gråzonsproblematiken på den upplevelse av osäkerhet försvarande aktörer har. Det kan handla om aktörers (regeringens, en myndighets och så vidare) upplevda osäkerhet om huruvida inträffade samhälleliga påfrestningar är resultatet av antagonistiska handlingar eller inte.

Det finns en koppling mellan dessa perspektiv. Att det är möjligt att befinna sig i ett läge mellan krig och fred beror på att gråzonsstrategierna ofta försöker undvika en eskalering och att åtgärderna som genomförs medvetet görs svåra att koppla till antagonisten. Detta skapar samtidigt en osäkerhet hos den försvarande aktören om hur den ska agera.

En huvudpöäng med det föregående är att förståelsen av faktiska antagonistiska (liksom icke-antagonistiska) händelser sker genom tolkningar. Genom den otydlighet som karaktäriserar händelser i gråzonen, vad gäller *vad*, *vem* och *varför*, kan det vara svårt att skapa en gemensam lägesbild då otydligheten skapar ett stort tolkningsutrymme. Detta kan i sin tur försvåra kraftfulla motåtgärder eftersom skilda aktörer har olika bild av vad som pågår, hur allvarligt det är och vad som bör göras. Den ökade förståelsen för gråzonens beståndsdelar, som detta forskningsprojekt ska bidra med, kan tillsammans med informationsinhämtning om vad som faktiskt sker leda till att tolkningsutrymmet minskar och att förutsättningarna för ett effektivt civilt försvar blir mer gynnsamma.

Gråzonsaktiviteterna kan inte avgränsa gråzonen

Oavsett om man tolkar begreppet gråzon med betoning på upplevelsen av osäkerhet eller på faktiska sakförhållanden så förknippas oftast gråzonen med utövandet av antagonism som ändå inte är krig. Det vill säga olika tänkbara aktiviteter som inte innefattar

militärt våld. Exempel på antagonistiska aktiviteter under tröskeln för krig har berörts tidigare i denna rapport samt beskrivits i olika förekommande modeller för hur olika maktmedel kan inordnas, varav en tämligen välspriidd modell ursprungligen kommer från Försvarsmaktens Militärstrategisk doktrin 2016.¹³⁹ Modellerna omfattar exempelvis följande:

- Politiska medel, t.ex. politiska påtryckningar och fientlig retorik, politisk påverkan via annat land, stöd till utvald politisk inriktning.
- Diplomatiska medel, t.ex. diplomatiska restriktioner, persona non grata, ultimatum.
- Ekonomiska medel, t.ex. sanktioner, handelskrig, marknadspåverkan, inflytande över strategisk infrastruktur, ekonomiskt stöd till ytterlighetsrörelser.
- Psykologiska medel, t.ex. maktdemonstrationer, hot och skrämsel.
- Information, t.ex. desinformation, propaganda, cyberaktivism, cyberintrång, kompromettering av beslutsunderlagsdata.
- Subversiva metoder, t.ex. iscensätta kriminalitet och social oro, cyberangrepp, sabotage, infiltration.
- Militära medel, t.ex. gränsskränkningar, specialoperationer, blockader.

Utöver detta brukar samlingsbegreppen påverkansoperationer, informationsoperationer och hybridkrigföring (vilket vi återkommer till nedan), som ofta beskrivs som olika kombinationer av ovanstående, förknippas med gråzonen.

Det går inte att generellt fastslå att en viss typ av aktivitet, det vill säga användningen av ett maktmedel, eller en kombination av aktiviteter är just gråzonsaktiviteter eftersom många maktmedel kan användas i både fred, gråzon och krig. Hur ett visst antagonistiskt agerande ska bedömas (och eventuellt bemötas) är dessutom beroende av såväl hur den utsatta parten uppfattar och står emot det som inträffar som i vilken säkerhetspolitisk kontext detta sker.

Att sammanställa tänkbara verktyg som en antagonist kan använda i gråzon fungerar därför varken som en avgränsning eller som en definition för gråzon. Däremot kan en sådan förteckning vara till nytta för praktiker inom ramen för en beredskapsplanering för hela hotskalan. Nyttan handlar då inte i första hand om att bättre förstå gråzonsbegreppet utan om att förstå vilka möjliga hot det kan finnas mot en viss typ av verksamhet för vilka det därför bör finnas beredskap.

Ett ramverk för hotförståelse

I detta avsnitt upprättar vi ett ramverk för antagonistiska hot, som kan användas för att tolka och analysera gråzonen. Ramverket omfattar såväl *hotbild* som *lägesbild*, men det kräver att vi först tar ett steg tillbaka och resonerar kring dessa och några andra begrepp.

Lägesbilden har ett operativt syfte medan hotbilden utgör mer av ett strategiskt besluts- eller planeringsunderlag. En lägesbild är något som avser att illustrera det som sker just nu (eller som har skett alldeles nyss) medan en hotbild är en möjlig händelseorienterad framtidsbild. Hotbilden har således ännu inte realiserats och kommer kanske inte heller att realiseras. Olika sätt att skapa, forma och tolka hotbilder, samt hotbilders roll och praktiska relevans, diskuteras mer fördjupat i kapitel 9, Förståelse av hotbild.

Under det kalla kriget pendlade hotbilds-diskussionerna mellan att försöka lista ut vilka avsikter det sovjetiska ledarskapet hade, och att bedöma tillgängliga sovjetiska militära förmågor som skulle kunna användas *om* där skulle finnas en fientlig avsikt.¹⁴⁰ Bägge perspektiven förknippades med osäkerhet – men av olika slag. Det är skillnad på kvantitativ osäkerhet förknippad med teknisk-mänsklig underrättelseinhämtning (t.ex. att räkna uppställda stridsvagnar på suddiga spaningsflygfoton) och kvalitativa bedömningar av olika beslutsfattares avsikt och vilja, liksom förekomst av eventuella

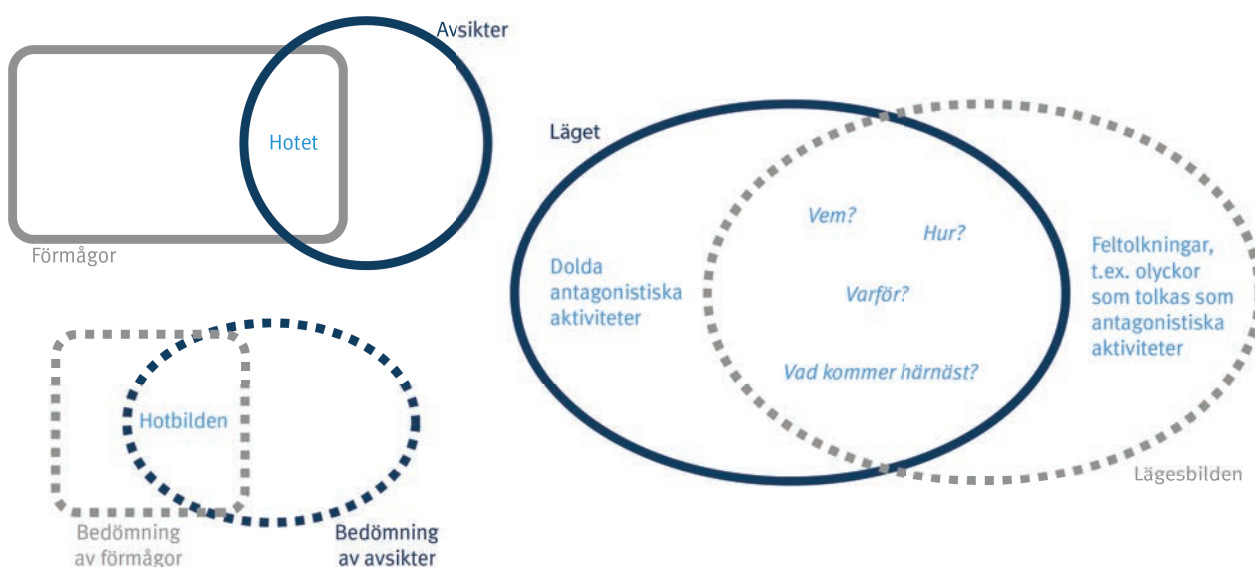
interna maktstrider (som avseende det sovjetiska ledarskapet gick under den lätt nedlåtande benämningen ”kremlologi”). Den senare typen av bedömningar kanske i sin tur baseras på mänskliga andrahandsuppgifter, vars källa kan ges olika hög grad av förtroende, vilket ger ytterligare osäkerhet.

Hotet och hotbilden

Oavsett osäkerheter menar vi att en relevant hotbild bör omfatta både antagonists avsikter och förmågor, det vill säga både *viljan* och *kunnandet*. Det reella hotet är således åtminstone (men inte nödvändigtvis bara) en kombination av reella förmågor och avsikter medan hotbilden förknippas med olika *bedömningar* av förmågor och avsikter, som alltid i viss mån är osäkra och som aldrig kan utgöra mer än en tolkning av hotet (se Figur 5.1).¹⁴¹

I en gråzonkontext skulle antagonists förmågor exempelvis kunna vara möjlighet att iscensätta informationskampanjer eller utföra cyberintrång medan dennes avsikter skulle kunna vara att påverka politiken och den allmänna opinionen respektive att inhämta sabotageförberedande underrättelser.

Att bedömningarna, som hotbilden baseras på, är osäkra i sig är en sak. Att kombinationen av bedömningarna väcker ytterligare frågor vars svar förknippas med ytterligare osäkerhet är en annan, exempelvis vilka tillgängliga maktmedel och verktyg en antagonist *faktiskt* är beredd att använda givet en viss (bedömd) riskbenägenhet samt en viss (bedömd) uthållighet.



Figur 5.1. Skillnaden mellan hotet och hotbilden, samt skillnaden mellan läget och lägesbilden.

	STRATEGISK HOTBILD	OPERATIV LÄGESBILD
Vem/vilka är antagonister?	Potentiella antagonister - Statliga - Icke-statliga - Ombud	Faktiska antagoniser - Statliga - Icke-statliga - Ombud
Vilket är sammahanget?	Långsiktig övergripande säkerhetspolitisk kontext	Aktuell säkerhetspolitisk situation
Vad vill antagonisterna?	Långsiktiga övergripande politiska mål och strategiska avsikter	Avgränsade avsikter och korsiktiga mål för agerandet
Vad kan antagonisterna?	Tillgängliga - Maktmedel - Förmågor - Verktyg	Användning av - Maktmedel - Förmågor - Verktyg

Figur 5.2. Ramverk för tolkning och analys av antagonistiska hot

Läget och lägesbilden

Även *lägesbilden* förknippas med en rad olika typer av osäkerheter, inte minst praktikaliteter som om all insamlad relevant information verkligen når fram till den som sammanställer lägesbilden, oavsett om den informationen är korrekt eller inte. När det gäller lägesbild i just gråzon nyanseras osäkerheterna ytterligare. Man kan exempelvis ställa frågorna:

- Är händelser som sker tillfälligheter, olyckor eller frukten av medvetna handlingar?
- Vem är det som genomför detta?
- Agerar genomföraren självständigt eller är den ett ombud (medvetet eller omedvetet) för en annan stat?
- Förekommer det dolda aktiviteter som vi ännu inte har observerat?
- Vad vill antagonisten uppnå med det som sker?
- Är det som sker enskildheter eller en del i en sammanhållen strategi?

På motsvarande sätt som hotet inte behöver överensstämma med hotbilden behöver därför inte heller *läget* överensstämma med *lägesbilden* (se Figur 5.1).

Strategisk hotbild och operativ lägesbild

Försvararen kan aldrig få en helt objektiv bild av varken läget eller hotet men kan bli bättre på att göra kvalificerade bedömningar i samband med skapandet av hotbilder och lägesbilder. I ramverket för antagonistiska hot (Figur 5.2) kombineras *strategisk hotbild* med *operativ lägesbild*. Detta ramverk kan, utifrån försvararens perspektiv, användas för att bättre tolka och analysera gråzonen samt nyansera gråzonen olika osäkerheter och beståndsdelar. Detta görs i termer av vem antagonisten är, vill och kan – varav den sistnämnda aspekten kan inordnas i maktmedel (t.ex. politiska, ekonomiska, psykologiska), som omfattar olika antal förmågor (t.ex. att kunna genomföra cyberintrång, påverka inhemsk politisk debatt, utföra sabotage), som i sin tur möjliggörs av konkreta verktyg (t.ex. hackergrupper, infiltratörer, specialistoperatörer, pengar).

Ramverket är som sagt inte exklusivt för just gråzonen utan kan ses som ett analysramverk för hela den antagonistiska hotskalan. När gråzonen analyseras får ramverket förstås något snävare, som till exempel att det handlar om maktmedel, förmågor och verktyg som angriparen bedömer att försvararen ska *uppfatta* ligga under krigströskeln

Olika nivåer av hybrid-krigföring

1. Användandet av *icke-militära medel* med syfte att påverka ett land i viss riktning så att det gynnar antagonistens politiska mål (exempelvis politiska, ekonomiska och psykologiska påtryckningsmedel i kombination med cyberangrepp och strategisk kommunikation).
2. Användande av *icke-militära och vissa militära maktmedel* för skapa gynnsamma förutsättningar för antagonisten inför en eventuell senare militär konflikt (som ovan, inkl. exempelvis militär underrättelseinhämtning, specialförbandsoperationer och militära omdispositioner).
3. Användande av *alla tillgängliga maktmedel*, inkl. förmåga till väpnad strid, med syfte att vinna framgång för antagonisten i en krigssituation (som ovan, inkl. förmågor för öppen väpnad strid).

samt att avsikterna inbegriper att det handlar om att vinna fördelar helst *utan* att konflikten eskalerar.

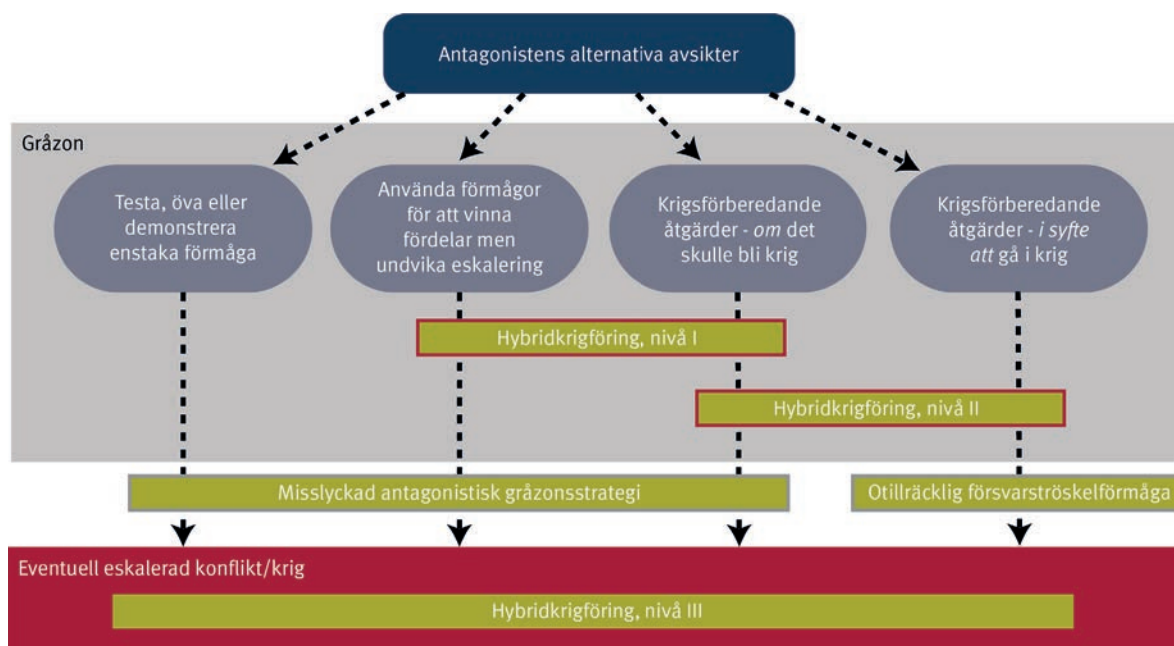
Förutom att fungera som ett analysramverk för antagonistiska hot – som gråzonen kan analyseras utifrån – skulle också ramverket kunna få praktisk relevans genom att knyta ihop de operativa och strategiska perspektiven. Exempelvis kan aktuella indikationer och observationer av användning av olika gråzonsverktyg komplettera den strategiska hotbilden. En mer relevant och sammantaget uppdaterad hotbild skulle kunna brytas ned till mer avgränsade avsikter som i sin tur kan skapa en bättre beredskap på operativ nivå för enskilda angrepp eller påverkan i gråzonen.

Gråzon och hybridkrigföring

I vår sammantagna gråzonsförståelse ställer vi oss bakom den vanligt förekommande uppfattningen att antagonistisk gråzonsstrategi i stort handlar om att försöka vinna något utan att försvararen reagerar kraftfullt och eskalerar konflikten. Vi ser samtidigt att gråzonen också kan omfatta aktiviteter som inte tydligt faller in under en sådan förståelse, t.ex. att testa och öva vissa icke-militära krigförings- eller påverkansmedel, underrättelseverksamhet, mer renodlade krigsförberedelser liksom uppfattningen av gråzonen som ett förspel till kriget liktydigt med ett så kallat skymningsläge. I Figur 5.3 sammanfattar vi dessa avgränsade alternativa antagonistiska avsikter i gråzonen och relaterar dessa till hybridkrigföring. Vi noterar att hybridbegreppet används på olika sätt (t.ex. hybridhot och hybridpåverkan) men väljer samlingsbenämningen hybridkrigföring som vi ser som processer på tre olika möjliga nivåer (se textruta).

I Figur 5.3 väljer vi att begränsa betydelsen av gråzon till ett tillstånd som är en storhet som intuitivt kan jämföras med tillståndet krig samt att agerande i gråzonen också kan leda till krig. Figuren lyfter fram olika övergripande antagonistiska avsikter som sammantaget inryms i vår förståelse av gråzon. Hybridkrigföring kan då ses som något som, på olika nivåer (se ovan), skulle kunna ingå dels i gråzonen, dels i en krigssituation.

Figur 5.3 utgår ifrån antagonistiska avsikter och ger således ingen fullständig bild av hur gråzonen kan *uppfattas*, enligt en subjektiv definition (se inledning), eftersom även feltolkade händelser som i själva verket är olyckor, tekniska fel och haverier skulle kunna tolkas som resultatet av ett antagonistiskt agerande. Vidare kan självständiga icke-statliga aktörers aktiviteter, t.ex. kriminalitet, propaganda, cyberintrång, terrorism etc., feltolkas som att det som sker orkestreras av den statlige antagonisten. I ett extremfall skulle således försvararens feltolkningar kunna leda till att extraordinära motåtgärder används som i sin tur eskalerar en konflikt till krig. ■



Figur 5.3. Antagonistens alternativa avsikter samt hybridkrigföring på olika nivåer (se textruta) som möjligt inslag i såväl gråzon som eskalerad konflikt / krig. Om gråzonen övergår i krig så beror det antingen på att antagonistens gråzonsstrategi har misslyckats (antagonisten vill undvika eskalering) eller att försvararen har en otillräcklig tröskelförmåga gentemot antagonistens krigsförberedande åtgärder i det så kallade skymningsläget. Notera också att test, övning eller demonstration av enstaka förmåga inte betraktas som hybridkrigföring, eftersom vi anser att det hybrida kräver en blandning av aktiviteter.

Sammanfattning

- Begreppet gråzon förstås ofta som en situation mellan krig och fred och/eller en situation präglad av osäkerhet i försvarande aktörers lägesbild. Genom den otydlighet som präglar situationen kan det vara svårt att skapa en gemensam lägesbild då otydligheten skapar ett stort tolkningsutrymme. Det kan i sin tur försvåra kraftfulla motåtgärder eftersom olika aktörer har olika bild av vad som pågår, hur allvarligt det är och vad som bör göras.
- Det går inte att fastslå generellt vad som är en gråzonsaktivitet eftersom många maktmedel kan användas i både fred, gråzon och krig. En sammanställning av ”gråzonsaktiviteter” kan därför varken avgränsa eller definiera gråzon men kan ha praktisk nytta inom ramen för en beredskapsplanering för hela hotskalan.
- Gråzon, liksom andra tillstånd förknippade med antagonism, kan tolkas och analyseras utifrån perspektiven hotbild och lägesbild, i kombination med antagonistens avsikter respektive antagonistens maktmedel, förmågor och verktyg. Ett sådant ramverk kan också bidra till att knyta ihop de operativa och strategiska perspektiven.
- Antagonistisk gråzonsstrategi används med syfte att vinna fördelar utan att försvararen reagerar kraftfullt och eskalerar konflikten. En bredare avgränsning inkluderar även krigsförberedande åtgärder, det så kallade skymningsläget, samt att testa, öva eller demonstrera enstaka förmågor och verktyg.
- Gråzonen kan omfatta hybridkrigföring på lägre nivåer medan hybridkrigföring i termer av att använda alla tillgängliga maktmedel främst förknippas med öppen väpnad konflikt. ■



Kapitel 6

Utmaningar för civilt försvar i gråzon

Det finns ett stort antal utmaningar för det civila försvaret när hotbilden mot Sverige till stor del utgår från händelser i gråzonen, det vill säga i området mellan fred och väpnad konflikt. Utmaningarna är av olika karaktär. Det kan handla om förståelse- och psykologiska utmaningar som bland annat omfattar förmågan att förstå hoten och vad de medför avseende behov av motåtgärder. Det kan handla om hanteringsutmaningar, exempelvis att kunna motverka hot mot de egna samhällsliga värdena utan att göra inskränkningar på desamma. Det kan också handla om systemutmaningar som bland annat rör organisatoriska aspekter såsom aktörers olika roller och ansvar. I det följande beskrivs några av utmaningarna kortfattat.

Förståelse- och psykologiska utmaningar

Förståelsen för antagonistiska hotbilder är begränsad

Det är en utmaning att förmedla hotet om gråzon i ett samhälle där förståelsen för antagonistiska hotbilder generellt sett är begränsad. Under det kalla kriget var den antagonistiska hotbilden närvarande på ett mer påtagligt sätt än idag. Även under slutet av det föränderliga kalla kriget (se kapitel 1) då totalförsvaret ställdes om från kärnvapenhot och invasionsförsvar till ett försvar med strategiskt överfall som planeringsgrund,

upprätthölls förståelsen för antagonistiska hotbilder. Totalförsvaret innefattade en stor del av befolkningen via värnplikt, civilförsvär, frivilligrörelser, hemvärn, krigsviktiga företag etc. Det fanns därmed en helt annan hotmedvetenhet än idag – inte minst eftersom så många hade haft och fortfarande hade en roll i systemet.

För att kunna planera för en adekvat krisberedskap och ett civilt försvar är det avgörande att kunna förstå vilka slags hot som kan drabba Sverige i ett gråzonsläge samt att gråzonen kan ha olika karaktär. Den förståelsen är viktig bland annat för att samhällets aktörer ska kunna genomföra förberedelser samt prioritera vilka åtgärder som ska genomföras. Efter ett par decenniers nedmontering av totalförsvaret är hotbildsförståelsen överhuvudtaget begränsad, vilket är en utmaning i sig.

Desinformation i gråzon

Uppkomst av eventuell desinformation i en gråzonssituation är i sig problematisk men en bieffekt är också att desinformation som måste dementeras, vilket är en begränsad men viktig uppgift, tar myndigheternas resurser i anspråk. Om inte detta görs på ett korrekt och sakligt vis riskeras psykologiska effekter som kan undergräva myndigheternas trovärdighet i att kommunicera läget framöver, då en faktisk höjning av hotnivån och därmed beredskapen kan bli aktuell.

Att nå ut med korrekt och saklig information kan i sin tur mildra indirekta effekter av uppkomna störningar, exempelvis minska hamstring av livsmedel och drivmedel. Där spelar bland annat mediesektorns funktionalitet en viktig roll. Begränsad möjlighet till pålitlig nyhetsförmedling kan skapa oro och otrygghet, öka ryktesspridning samt öka möjligheten att medvetet sprida falsk information.

Acceptabla störningar i gråzon?

Vilken nivå på störningar anses acceptabel under olika former av kriser? Det finns mycket som talar för att man under en krigssituation kommer att behöva fokusera på att uppnå en miniminivå vad gäller försörjning snarare än, som är målet för krisberedskapen, att återgå till en normalnivå så snabbt som möjligt.

Det är dock inte självklart att en acceptans för detta finns i en gråzon där Sverige är utsatt för antagonistiska hot. Om inte förståelsen för detta hot genomsyrar befolkning kan bristfällig

försörjning skapa missnöje hos befolkningen och en misstro mot beslutsfattarna, något som i sin tur skulle kunna påverka försvarsviljan.

Tekniska störningar kan leda till psykologiska effekter

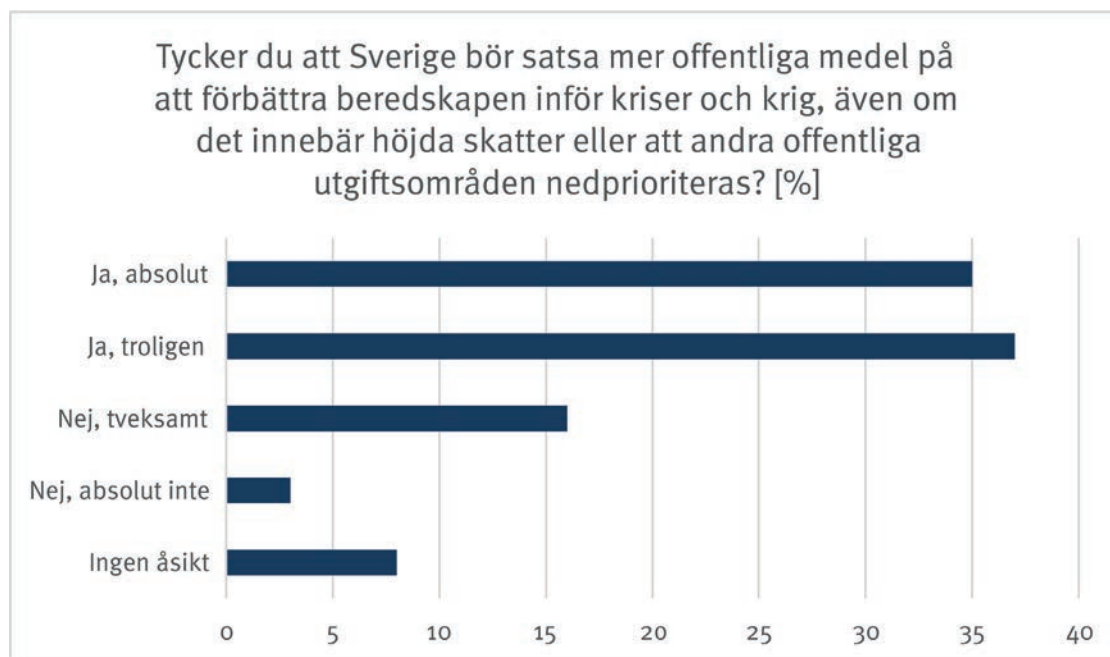
Tekniska störningar är mer än en teknisk fråga. Även begränsade tekniska störningar kan få psykologiska effekter om oro och rädsla breder ut sig. I kombination med falsk information kan det påverka allmänhetens förtroende för samhällets styrning och därmed försvarsviljan, vilket kan ses som en del av målet, liksom en förutsättning för, att värna civilbefolkningen och upprätthålla samhällets funktionalitet.

Oro och rädsla orsakade av tekniska störningar kan exempelvis bidra till skadlig ryktesspridning, hamstring, spontanevakueringar och underbemanning av samhällsviktig verksamhet. Dessa följd effekter kan i sin tur försvåra arbetet med att hantera störningarna.

Totalförsvaret är inte bara Försvarsmakten

Försvarsmaktens volym och svensk militär förmåga är under tillväxt från låga nivåer. Det förefaller tämligen allmänt accepterat över stora delar av den politiska linjen samt i den allmänna opinionen att investeringarna som görs är motiverade (se Figur 6.1). Men satsningar på "Försvaret" kan inte likställas med Försvarsmaktens budgettillskott. Oavsett om hotbilden är gråzon eller väpnat angrepp krävs totalförsvars satsningar som kommer det civila försvarets utveckling till del. Detta är synnerligen uppenbart när gråzonshotbilden avses.

Medel för att möta gråzonsaktiviteter (t.ex. cyberförsvär, robust infrastruktur, redundanta samhällsfunktioner, fysiskt skydd, psykologiskt försvar) är nödvändiga för att inte gråzonsstrategierna ska lyckas och därmed ge incitament till ytterligare aktiviteter. Gråzonen synliggör i viss mån ett tomrum mellan försvararens fredstida utrikespolitik och diplomati och tillgängliga militära försvarsåtgärder. I grund och botten handlar ju gråzonsstrategi om att exploatera försvararens önskan om att inte eskalera konflikten och att inte bli tvungen att använda militära medel. Utmaningen med att möta gråzonshot handlar därmed i första hand om att fylla detta tomrum och främst utveckla icke-militära motmedel. Ett sådant motmedel är att stärka förmågan att upprätthålla samhällets funktionalitet.



Figur 6.1. Resultat från enkätundersökning riktad till allmänheten utförd av FOI och SCB 2018.¹⁴²

Hanteringsutmaningar

En redan ansträngd säkerhetspolitisk situation?

Utmaningarna som förknippas med att hantera gråzonen kan finnas på flera nivåer. Som fundament till en gråzonsproblematik kan det tänkas föreligga en redan ansträngd säkerhetspolitisk situation i närområdet, även om det inte föreligger något konkret militärt hot mot Sverige som motiverar höjd beredskap. En sådan situation kan skapa såväl utrikespolitiska och diplomatiska utmaningar som friktioner i handelsförbindelser och försörjningssystem, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för det civila försvaret.

Motåtgärder som kan innebära risker eller som är olämpliga

Åtgärder mot gråzonsaktiviteter kan som följd innebära indirekta samhälleliga risker, bland annat vad gäller transparens och ingrepp i grundläggande besluts- och styrningsfunktioner. En utmaning är därför hur man möter hot mot de egna samhälleliga värdena utan att begränsa eller göra avkall på desamma.

Ett hypotetiskt exempel från informationsarenan skulle kunna vara att ett framtida svenskt psykologiskt försvar som försöker blockera antagonisters desinformation eller narrativ riktade till svenska

medborgare kan betraktas som en inskränkning av det demokratiska samhällets öppna karaktär.

Att balansera vaksamhet med återhållsamhet

Även om negativ samhällsbelastning i form av olyckor, kriminalitet, störningar etc. tillfälligtvis skulle öka så behöver det inte innebära att Sverige är utsatt för någon form av krigföring. Ansvariga myndigheter behöver visserligen öka medvetenheten om gråzonshot men det betyder inte att allt negativt som inträffar ska tolkas in i gråzonsramen. Inte minst skulle detta innebära ökad belastning på och utnötning av berörda verksamheter.

Obefogade motåtgärder, exempelvis ogrundade utpekanden eller förhastade beredskapshöjningar, skulle dessutom kunna försämrare en redan ansträngd säkerhetspolitisk situation och eskalera konflikten. Samtidigt är detta ett genuint dilemma eftersom en eventuell antagonistisk gråzonsstrategi sannolikt bygger på förhoppningen att vi just ska tveka och vara försiktiga med att använda våra tillgängliga motåtgärder.

Många störningar ska hanteras samtidigt

I en gråzonssituation förväntas krisberedskapen, tillika det civila försvarets aktörer, kunna ta sig an ett antal parallella utmaningar. Det handlar bland annat om att hantera uppkomna störningar, i exempelvis

försörjningssystem, i termer av provisoriskt återställande av viss funktionalitet alternativt mer permanenta återställandeåtgärder. Dessutom bör kommande förväntade störningar förebyggas, vilket kräver en analys av den föränderliga lägesbilden. Därför måste en adekvat lägesbild, såväl övergripande som på sektors- eller funktionsnivå kunna skapas, vilket försvåras av uppkomna störningar samt eventuell informationspåverkan. Att klargöra läget i termer av att förstå vem den egentlige antagonisten är, liksom vilket mål denne har, är inte minst efterfrågad information av den politiska nivån.

Beroende på det specifika händelseförloppet bidrar störningarna till följd effekter som kan hota människors liv och hälsa, vilket under pågående förlopp måste förebyggas och hanteras, vilket kan ta resurser från själva störningshanteringen. Vidare kan ett gråzonsförlopp vara tämligen utdraget i tid, vilket utmanar uthålligheten hos de civila försvarets aktörer oavsett om förloppet är eskalerande eller inte.

Bemanning under ansträngda förhållanden

Verksamheter som under normala fredsförhållanden inte har någon över- eller reservkapacitet får svårt att växla upp i en gråzons- eller krigssituation. Även

om det finns planer för att nedprioritera eller stänga ner delar av verksamheten kan störningar bidra till att människor rent praktiskt inte kan ta sig till sina arbets- eller tjänstgöringsplatser.

En annan aspekt handlar om oro för sin egen eller sin familjs säkerhet, vilket kan förstärka underbemanningen i det civila försvarets verksamheter. Motsvarande gäller sjukdom och oavsett anledning till eventuella sjukdomsutbrott i ett gråzonsläge drabbas indirekt samhället av sjukfrånvaro då vissa funktioner blir underbemannade.

Mer än en "vanlig" kris

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. Att hantera tekniska störningar skapade av en antagonist kan vara svårare än fredstida krishantering.

Till skillnad från läget vid en "vanlig" kris kan en antagonist på olika sätt försöka att ytterligare försvåra hanterings- och återställningsarbete, exempelvis genom att störa ledningsfunktioner. Ett mer handfast antagonistiskt försvårande skulle kunna vara att



Utan el till pumpen inget drivmedel – även mindre störningar kan leda till stora effekter.

hota reparationspersonalens säkerhet, exempelvis via bombattrapper eller skarpa minor i anslutning till skadad infrastruktur. Utöver detta kan en antagonist försvåra genom att sänka befolkningens acceptans för störningarna genom att sprida falska narrativ, exempelvis att livsmedel undanhålls en hungrig befolkning till förmån för Försvarsmaktens personal och dess utländska samarbetspartners.

Även begränsade störningar kan leda till stora földeffekter

Även om gråzonsaktiviteternas påverkan på samhällets funktionalitet skulle vara begränsade så kan även mindre störningar i lokala tekniska system bidra till förstärkta störningar i andra större system. Exempelvis påverkar störningar i elförsörjningen och data- och telekommunikationerna indirekt även samhällsviktiga funktioner såsom livsmedelsförsörjningen, betalningssystemen, VA-systemen, fjärrvärmen och transportlogistiksystemen, som i sin tur får ytterligare spridningseffekter. 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 samt jordbruksanläggningar och lager i livsmedelskedjan.

Stora störningar i enstaka eller flera av samhällets försörjnings- och kommunikationssystem utgör en uppenbar utmaning med en rad földeffekter, inte minst för dem som ska hantera störningarna, vilket vi inte fördjupar oss i närmare här.

Att värna civilbefolkningen

Att värna civilbefolkningen är i sig en utmaning som kan komma att öka om resurserna för denna uppgift belastas hårt. En eventuell ökning av ”olyckor” i en gråzonssituation skulle direkt påverka civilbefolkningen men ökar också arbetsbelastning för polis, räddningstjänst och akutsjukvård, vilket indirekt minskar möjligheten att värna civilbefolkningen.

Vissa uppgifter som i vanliga fall åläggs polis, räddningstjänst och sjukvård som förknippas med samhällelig grundtrygghet, exempelvis förebyggande brandskyddsinspektioner, kan komma att nedprioriteras till förmån för mer akuta insatser. På motsvarande sätt kan olika kommunala samhällsfunktioner komma att nedprioriteras i ett skede där särskilt utsatta människor är i behov av extra resurser från redan hårt belastad kommunal vård- och omsorgspersonal.

Systemutmaningar: ansvar, roller och mandat

Otydlig gränsdragning mellan civilt försvar och fredstida krisberedskap

Den otydliga gränsdragningen mellan krig och fred som karaktäriserar gråzonen gör att det civila försvarets roll i detta sammanhang är oklar. Eftersom det civila försvaret är fokuserat på höjd beredskap och krig har det, som policyinriktningen ser ut idag,¹⁴³ ingen självklar roll i situationer då inte höjd beredskap har beslutats. Med stor sannolikhet kommer regeringen att vara mycket försiktig med att anbefalla höjd beredskap för att inte provocera motståndaren. Denna gränsdragningsproblematik talar för att i stor grad integrera det civila försvaret med den fredstida krisberedskapen. Att bygga civilt försvar på krisberedskapen, är också den princip som ska gälla enligt dagens politiska inriktning.

Risk för att planering för gråzonen faller mellan stolarna

Den av regeringen beslutade återupptagna planeringen av ett sammanhängande totalförsvar, som berör Försvarsmakten, MSB och civila myndigheter, kan i nuvarande form förstås som att vara liktydigt med planering för höjd beredskap.¹⁴⁴ Att detta har formulerats som just återupptagen planering riskerar att föra tanken till ett återskapande av 1900-talets totalförsvar och därmed även de då dominerande hotbilderna där inte gråzonsproblematiken hade samma framträdande roll.

Detta återspeglas bland annat i att de scenarier som ibland utpekats som särskilt viktiga att planera inför (så kallade dimensionerande scenarier) speglar mer renodlade väpnade angrepp (t.ex. FOI:s Typfall 4¹⁴⁵).¹⁴⁶

Därmed finns en risk för att planeringen för att hantera gråzonsproblematik faller mellan de stolar som krisen respektive kriget utgör.

Civilt försvar med fokus på väpnat angrepp

Ett välfungerande civilt försvar kommer att kräva att många system får större dimensionering än vad de har inom krisberedskapen. Behoven blir mer omfattande genom händelsernas intensitet, men också för att händelserna kan vara geografiskt mer utbredda och långvariga. Det kan med andra ord behövas både större redundans och längre uthållighet.



Fler uppgifter och mer ansvar för det civila försvaret. Brandbil utanför Hammarö räddningstjänst i Skoghall, Värmland.

Under krig och krigsfara kan förutsättningarna att få åtkomst till resurser försämrats. Exempelvis kan en eventuell avspärning komma att begränsa tillgången till förnödenheter (t.ex. energi, livsmedel, reservdelar), transportkapacitet och utländsk personal.

Det finns särskilda delar inom ramen för fysiskt skydd (skyddsrum, skyddade ledningsplatser etc.) som är av liten betydelse för krisberedskapens gråzonshantering. Ökat fokus på dessa områden kan ta resurser från den fredstida krisberedskapens verksamheter och riskerar därmed att försämma förutsättningarna att möta hot i gråzonen.

Fler uppgifter och mer ansvar för det civila försvaret

Det finns ett uppenbart behov av en i högre grad gemensam planering och organisation för den fredstida krisberedskapen och det civila försvaret. Detta behov uttrycks också av Försvarsberedningen som föreslår att det civila försvarets uppgifter, att värna civilbefolkning, upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna, samt stödja Försvarsmakten, bör kompletteras och förtydligas i en riktning som ligger närmare krisberedskapen.

Försvarsberedningen föreslår såväl ett förtydligande som en utvidgning av uppgifterna. De ursprungliga

uppgifterna föreslås kompletteras med följande: 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.¹⁴⁷

Även om utvidgningen av uppgifter kan anses rimlig innebär det en stor utmaning i form av ytterligare belastning på ett civilt försvar som i dagsläget är underfinansierat och vars utveckling ännu befinner sig i sin linda.

Balansen mellan ansvar och samverkan

För att möta gråzonshot behövs en lämplig balans mellan ansvar och samverkan. Gråzonens karaktär av otydlighet och osäkerhet gör att det kan vara svårt att etablera en allmänt vedertagen förståelse av vad som händer, för både beslutsfattare och allmänhet. Dessutom är det svårt att avgöra när situationen motiverar extraordinära åtgärder för att hantera en viss händelse, såväl för en enskild myndighet som för myndigheter i samverkan.

De enskilda hoten som förknippas med gråzonen kan kanske hanteras var för sig men en effektiv strategisk



hantering kräver sannolikt överblick och sektorsövergripande samverkan. Enskilda sektorsaktörer varken kan eller bör ha huvudansvaret för att respondera gentemot en kvalificerad antagonistisk statsaktör men kan inte heller fransäga sig ansvaret för hanteringen.

Totalförsvarets beroende av privata aktörer

En särskild utmaning för ansvariga myndigheter i gråzon (och krig) är att en stor del av den samhällsviktiga verksamheten ägs, drivs eller förvaltas av privata aktörer, vilket kan påverka möjligheterna till styrning och snabb respons. Det gäller exempelvis godstransporter, apotek och läkemedelstillverkning, banker, energi, mobiltelefoni och internet, dagligvaruhandel samt privat hälso- och sjukvård.

I ett totalförsvarsperspektiv kommer det att vara avgörande att företagen engageras i ett tidigt stadium, det vill säga redan i planeringsfasen. För myndigheter och offentliga aktörer blir det samtidigt viktigt att klargöra vilka behov som kan komma att uppstå. Såväl försörjningsanalyser som tekniska behovsanalyser (gällande exempelvis reservsystem) kommer i detta sammanhang att behöva ta hänsyn till hotbildens karaktär. Vilken omfattning av störningar ska aktörerna ta höjd för, och under hur lång tid?

Gråzonsproblematik kan här utgöra en principiell utmaning i ett system- och lagrumsperspektiv. Vid krig och krigshot finns särskilda lagar som regeringen kan tillgripa (exempelvis förfogandelagen). Men om synsättet är att samhällets resurser framför allt ska tas i anspråk vid höjd beredskap kan nyttan av dessa resurser vara begränsad i ett gråzonsläge som "bara" innebär stora störningar i samhällets funktionalitet.¹⁴⁸

Förväntningar på Försvarmakten om stöd till samhället

Om det inte råder höjd beredskap i en viss gråzonssituation är det kanske i första läget så att det förväntas att Försvarmakten ska stödja krisberedskapen och det civila samhället, snarare än att Försvarmakten ska ta emot stöd. Försvarmaktens stöd till det civila samhället kan exempelvis handla om flygtransporter av reservdelar och reparationsmateriel för återställning av infrastruktur eller att hemvärnsförband bistår räddningstjänst.

Samtidigt kan en gråzonssituation vara upptakten till höjd beredskap och krig. Försvarmaktens stöd till samhället måste hela tiden vägas mot utförandet av de egna prioriterade uppgifterna, vilket kan göra att Försvarmakten får svårt att möta det civila samhällets förväntningar.

Försvarsmaktens beroende av det civila samhället

Upprätthållandet av Försvarsmaktens förmågor är åtminstone delvis beroende av tjänster som produceras i civila sektorer. 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 är en förutsättning för att stöd till Försvarsmakten ska kunna realiserars.

En gråzonssituation kan destabilisera samhället. Fysiska störningar och angrepp mot de berörda samhällsfunktionerna, liksom eventuell underbemanning, påverkar givetvis negativt möjligheten för det civila samhället att tillgodose Försvarsmaktens behov. Detta kan medföra att Försvarsmakten får svårt att genomföra en mobilisering eller överhuvudtaget att upprätthålla sina förmågor, vilket är allvarligt oavsett om det råder gråzon, höjd beredskap eller krig.

Avslutningsvis

De utmaningar som har beskrivits ovan är av olika karaktär men är samtliga sådana som behöver beaktas i utvecklingen och uppbyggnaden av en krisberedskap och ett civilt försvar för gråzonen. Medan vissa av utmaningarna gäller generellt för civilt försvar, i såväl gråzon som krig, är andra specifikt kopplade till de särskilda förutsättningar som råder under gråzonen, när det gäller möjligheterna att förstå hotbilden, hanteringsförutsättningarna och den organisatoriska kontexten.

I samtliga ovanstående texter finns en utgångspunkt att det finns en vilja att försvara sig mot antagonistiska attacker. Detta är inget som kan tas för givet och utmaningen att bygga och vidmakthålla en vilja till försvar är något som kommer att vara en central del av politiken men inte självklart ett ansvar som kan eller bör hamna hos olika förvaltningsmyndigheter.

De utmaningar som har presenterats kan generera en stor mängd forskningsfrågor. I forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon* har försvarsvilja, försörjningsförmåga och förståelse av hotbild valts ut som forskningsområden för fördjupad forskning (se nästa uppslag). Dessa områden introduceras i kommande kapitel 7-9. ■

Utmaningar för civilt försvar i gråzon

- Förståelsen för antagonistiska hotbilder är begränsad
- Desinformation i gråzon
- Acceptabla störningar i gråzon?
- Tekniska störningar kan leda till psykologiska effekter
- Totalförsvaret är inte bara Försvarsmakten
- En redan ansträngd säkerhetspolitisk situation?
- Motåtgärder som kan innebära risker eller som är olämpliga
- Att balansera vaksamhet med återhållsamhet
- Många störningar ska hanteras samtidigt
- Bemanning under ansträngda förhållanden
- Mer än en "vanlig" kris
- Även begränsade störningar kan leda till stora földeffekter
- Att värna civilbefolkningen
- Otydlig gränsdragning mellan civilt försvar och fredstida krisberedskap
- Risk för att planering för gråzonen faller mellan stolarna
- Civilt försvar med fokus på väpnat angrepp
- Fler uppgifter och mer ansvar för det civila försvaret
- Balansen mellan ansvar och samverkan
- Totalförsvarets beroende av privata aktörer
- Förväntningar på Försvarsmakten om stöd till samhället
- Försvarsmaktens beroende av det civila samhället

3F för civilt försvar i gråzon

Det finns ett stort antal områden där det behövs forskning för att kunna möta de utmaningar som det civila försvaret står inför, både generellt efter att ha varit mer eller mindre nedmonterat i flera decennier och mer specifikt för att hantera gråzonsproblematiken.

I det femåriga forskningsprojekt, finansierat av MSB, inom vilket denna rapport har tagits fram, ligger fokus på tre områden, populärt sammanfattat som 3F, som kan läsas ut som:

- Försvarsvilja
- Försörjningsförmåga
- Förståelse av hotbild

Försvarsvilja

Försvarsvilja lyfts ofta upp som en förutsättning för att skapa folkligt engagemang för det civila försvaret, ett engagemang som kan spegla sig i att acceptera att mer offentliga resurser avsätts för politikområdet, att frågorna prioriteras inom olika organisationer och att individer deltar i det civila försvarets förberedelser.

Det är dock inte självklart om och hur försvarsvilja kan stärkas och bibehållas och hur försvarsviljan påverkas av olika samhällsfaktorer. Det kan också finnas andra drivkrafter än just försvarsviljan som bidrar till ett försvarsstödande beteende och försvarsviljans betydelse i sammanhanget behöver förstås bättre.

Försörjningsförmåga

Försörjningsförmåga är ett konkret område som har stor betydelse för samtliga av det civila försvarets uppgifter: att värna civilbefolkningen, att säkerställa de samhällsviktigaste funktionerna och att bidra till Försvarsmaktens förmåga. På grund av dess stora betydelse för samhällets funktionalitet skulle också många av de aktiviteter som beskrivs som en del av gråzonen potentiellt kunna vara inriktade mot att störa försörjningen.

Att bygga en god och robust försörjningsförmåga för kris, gråzon och krig kommer att kräva resurser och drivas av processer som delvis står i motsats till den dominerande effektiviseringstrenden med begränsade lager och redundans. Det finns därför ett behov av att

öka förståelsen för en rad sociotekniska utmaningar såsom finansiering, användaracceptans, styrning och prioritering för att kunna skapa strategier för en stärkt försörjningsförmåga. Exakt vilken försörjningsförmåga som krävs i olika situationer kommer också vara nödvändigt att studera, inte minst med anledning av att det kan finnas skilda uppfattningar om vad som menas med en acceptabel försörjning.

Förståelse av hotbild

En fördjupad *förståelse av olika hotbilder* är en förutsättning för att kunna bemöta komplexa och otydliga händelseutvecklingar som karaktäriserar gråzonen. Även om de företeelser som karaktäriserar gråzonen inte nödvändigtvis är nya, har bilden av den fientliga aggressionen ofta präglats av kriget vilket gör att förståelsen av den nya allt mer dominerande hotbilden behöver öka. En särskild komplikation kan uppkomma genom att en antagonist kan försöka påverka hur hotbilden ser ut som en del av en gråzonsstrategi.

Även kunskapen om hur kopplingen mellan olika aktörers förståelse av hotbilder och deras agerande ser ut är dock bristfällig. Det kan handla om hur samhällets beredskap organiseras, inriktningen av planeringen och vilka åtgärder som föreslås och genomförs.

De tre F:en har flera olika kopplingar till varandra. Den hotbild som dominerar i samhället kan vara av avgörande betydelse för hur försvarsviljan utvecklas men också för i vilken riktning planeringen för ökad försörjningsförmåga ska drivas. En svag försörjningsförmåga kan å andra sidan leda till ett minskat förtroende för samhällets institutioner och en minskad försvarsvilja. Omvänt kan en stark försvarsvilja motivera satsningar på en stärkt försörjningsförmåga. ■





Kapitel 7

Försvarsvilja

Försvarsvilja lyfts ofta upp explicit eller implicit som en övergripande förutsättning för såväl det civila försvaret som totalförsvaret som helhet.¹⁴⁹ Utan försvarsvilja anses det saknas en avgörande drivkraft för att göra motstånd om kriget kommer. Om det inte finns någon försvarsvilja i samhället saknas sannolikt också förutsättningarna att avsätta resurser för förberedelser och planering innan hoten realiseras. Den samhälleliga acceptansen för ingrepp i individernas frihet till exempel genom plikttjänstgöring eller ransoneringssystem kan också tänkas hänga samman med försvarsvilja.¹⁵⁰ Försvarsviljans reella betydelse som en förutsättning för försvarsförmåga är dock inte given och den är en del av det som kommer att studeras i detta forskningsprojekt.

Hur begreppet försvarsvilja kan tolkas

Försvarsvilja kan ses som ett brett koncept som också inkluderar aspekter bortom en uttalad viljeyttring. I sådana fall ingår även exempelvis befolkningens strävan att bibehålla ett vardagsbeteende även under utsatta förhållanden och förmågan att fortsatt ha ett kritiskt förhållningssätt till tillgänglig information.

Ett sätt att avgränsa begreppet kan vara att knyta begreppet tydligare till en aktörs viljeinriktning att göra något eftersom aktören tror att detta något skulle främja försvaret av det som anses vara skyddsvärt. Björn Körloff, med lång bakgrund inom totalförsvaret (bl.a. som myndighetschef för tre olika försvarsmyndigheter),

menar följande: ”Med försvarsvilja förstås oftast ett individfenomen och avser den mentala inställningen till medverkan i och uppslutning till totalförsvaret”.¹⁵¹

En försvarsvilja kan bygga på förhållanden och relationer på olika geografiska nivåer.¹⁵² Den kan bygga på en lojalitet med nära grannskap, nationen eller Europa. Den kan vara kopplad till olika egenskaper hos samhället värda att försvara såsom ett demokratiskt och rättssäkert system, yttrandefrihet, suveränitet i meningen möjlighet att påverka sina levnadsförhållanden, kulturell gemenskap (verklig eller uppfattad) etc.

Förutsättningarna för försvarsvilja kan skilja sig åt beroende av om man betraktar den under en krigssituation eller om det handlar om viljan att göra uppoffringar för att förbereda ett försvar. I det senare fallet torde hotförståelse vara central för att motivera de uppoffringar som kan behöva göras.

Motståndsvilja

Ibland används begreppen motståndsanda och motståndsvilja för att täcka vissa delar av begreppet försvarsvilja. Motståndsvilja kan till exempel förstås som motsvarigheten till försvarsvilja fast under krig.¹⁵³ Till exempel kan motståndsanda definieras på följande sätt: ”Med motståndsanda förstås oftast ett gruppenomen

och avser gruppens, kollektivets, samhällets samlade hållning och förmåga vad avser att motstå hot om betvingelse med våld”.¹⁵⁴ Eller som en: ”...allmän vilja till motstånd och andlig kraft till motstånd”.¹⁵⁵

Försvarsvilja kräver också förtroende. Det kan handla om tillit till samhällets institutioner, att Försvarsmakten ska kunna skydda landet eller att försörjningen och sjukvården fungerar. Det ska vara meningsfullt och verkningsfullt att försvara sig.

Försvarsstödjande beteende

Parallellt kan individer ha andra skäl till att bete sig på ett sätt som gynnar försvarsförmågan. Man kan välja att fortsätta att gå till jobbet av ekonomiska skäl, av lojalitet till sina kollegor eller för att det i sig känns meningsskapande. Man kan av olika skäl ha lärt sig att vara källkritisk i vardagen när nyheter och reklam ska värderas. Det kan också vara förenat med skam att lämna övriga i sticket.

För *försvarsförmåga* är det i sig inte så viktigt vilka motivationsgrunder som ligger till grund för ett beteende, till exempel att gå till jobbet även under höjd beredskap och krig. I stället för försvarsvilja skulle det kanske utifrån det perspektivet kunna vara lämpligare att tala om *försvarsstödjande beteende*.

Hur kan försvarsvilja byggas och skyddas?

Under förutsättning att försvarsviljan är viktig för försvarsförmågan, vilket kommer att studeras i detta forskningsprojekt, är en central fråga om försvarsvilja kan *byggas* respektive *skyddas* mot antagonistiska aktiviteter med syfte att bryta ner densamma. Båda dessa delar är relevanta för området psykologiskt försvar (om fokus i stället läggs på försvarsstödjande beteende är det viktiga hur människor agerar snarare än hur de tänker och vill).

Att bygga försvarsvilja kan innebära mycket som inte självklart ses som försvarsrelaterat, utan snarare kan tolkas som företeelser av bredare betydelse för samhället. Det kan till exempel handla om utvecklingen av ett samhälle som befolkningen i huvudsak uppskattar, där det finns tilltro till institutioner och dessas förmågor att

hantera samhällets utmaningar samt ömsesidig tilltro till individer och grupper emellan.¹⁵⁶

Legitima informationskampanjer?

Även om samhället utvecklats i positiv riktning innebär det inte självklart att det finns en beredskap hos medborgare och andra aktörer att ge avkall på sina individuella önskemål för det allmännas bästa. Frågan kan då uppkomma vilken legitimitet det finns för offentliga institutioner att försöka styra individernas prioriteringar. Skulle det till exempel accepteras att svenska myndigheter bedriver informationskampanjer som metodmässigt påminner om andra länders propaganda, vilket är det som samtidigt ifrågasätts?¹⁵⁷

Att *bygga* försvarsvilja kan ses oberoende av antagonisters eventuella aktiviteter inom informationskrigföring. Men informationskrigföring kan dock kräva åtgärder för att *skydda* försvarsviljan.

Forskningsfrågor på temat försvarsvilja

- I vilken grad leder försvarsvilja till försvarsstödande beteende? Detta samband tas ofta för givet men det kan finnas andra drivkrafter för öka försvarsstödande beteende som skulle kunna utnyttjas.
- Kan man se en koppling mellan individens beredskap för kris och krig och försvarsviljan? Eller beror beredskapen på andra faktorer som kan understödjas?
- Hur påverkas försvarsviljan av samhällsliga aspekter som värderingar, förvaltningskulturer, m.m.? En ökad kunskap om detta kan vara av intresse för att kunna förutse försvarsviljans framtida utveckling.
- På vilka sätt kan en fientlig aktör bryta ner försvarsviljan? Eftersom försvarsviljan kan vara av betydelse för försvarsförmågan är det rimligt att tro att det finns ett intresse hos en antagonist av att bryta ned försvarsviljan. För totalförsvaret kan det vara viktigt att känna till dessa metoder för att kunna motstå dem.
- Vilken typ av åtgärder inom psykologiskt försvar fungerar för att bygga försvarsvilja? Inom detta område kan det vara viktigt att förstå hur individer och grupper reagerar på olika former av information och annan styrning och på vilka olika sätt metoderna att påverka försvarsviljan riskerar att leda till bakslag.

Exempel på hot som samhället kan behöva skyddas mot kan vara informationskrigföring som syftar till att:

- öka samhällelig splittring och polarisering
- minska tilltron till Försvarsmaktens förmåga
- minska tilltron till civila myndigheters förmåga.

En fråga är hur man ska se på en antagonists informationsaktivitet om antagonists information visserligen är korrekt men planterad med ett specifikt syfte som en del av en större påverkansoperation med ett visst syfte (exempelvis enligt ovan). Kan det vara legitimt för myndigheter att mörka korrekt information som kan leda till negativ samhällsutveckling och minskad försvarsvilja, till exempel genom ökad polarisering, eller minskat förtroende för Försvarsmaktens krigsduglighet? Det vill säga att man tar sin utgångspunkt i en version av "ändamålen helgar medlen". Eller är korrekt information ett värde i sig som bidrar till ett mer öppet och stabilt samhälle? Mörkning kan på sikt, när den uppträcks, leda till ökad misstro i samhället och ökad instabilitet och i sin tur en sämre försvarsvilja än vad den skulle varit med korrekt information.¹⁵⁸

Generellt är det nödvändigt, när ett svenskt psykologiskt försvar diskuteras, att reflektera över vad som är ett legitimt förhållningssätt för en stat. Vad är det som kan motivera en stat att bemöta viss information men inte annan. Exempel på information som kanske inte behöver bemötas av staten kan exempelvis vara följande:

- Informationen kommer från en aktör som uppfattas som legitim ur mottagarens ögon (t.ex. byggd på demokratiska värderingar).
- Information har presenterats öppet och att det är tydligt vem som är avsändaren (ibland betecknad som "vit propaganda").¹⁵⁹

Leder korrekt information till ökad försvarsvilja?

Hur samhället ska svara på informationspåverkan kan diskuteras. Ska det offentliga ta en central roll med en myndighet som tar det övergripande ansvaret¹⁶⁰, eller ligger huvudansvaret i stället på medie företagen och utbildningssektorn att sprida relevant och faktagranskad information respektive förmåga till kritiskt läsande?

Ett dilemma är att det inte finns någon garanti för att korrekt information leder till ökad försvarsvilja. Om det skulle bli tydligt att samhällets generella förmåga, exempelvis att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna under ansträngda förhållanden, är låg skulle det kunna leda till en minskad vilja att försvara landet eftersom förutsättningarna bedöms vara alltför dåliga.

Begreppet försvarsvilja väcker med andra ord många viktiga frågeställningar som är intressanta att forska vidare kring (se textruta). ■

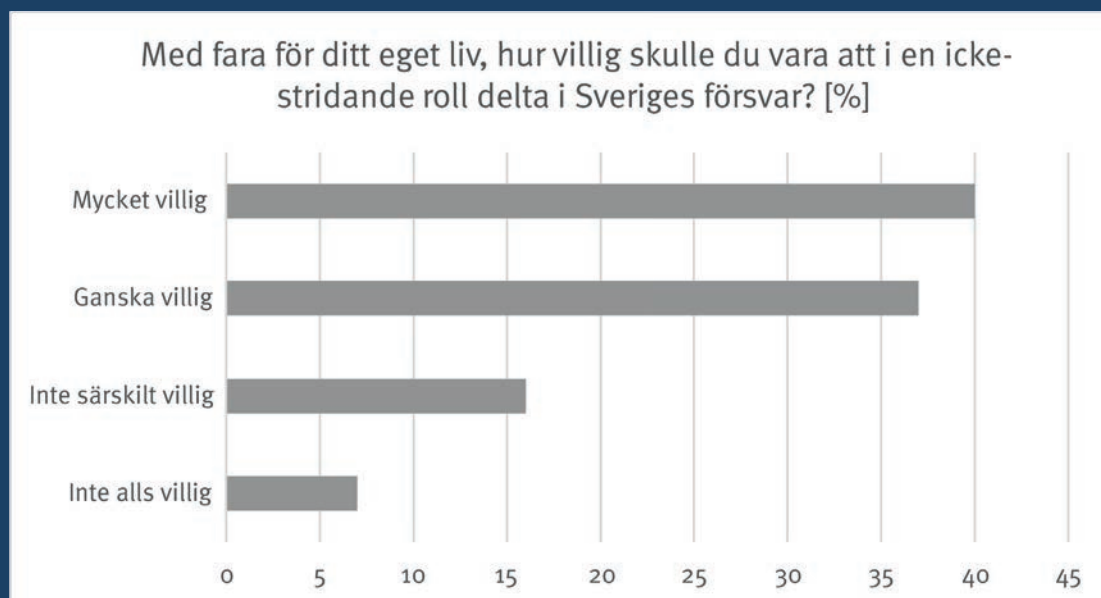
Allmänheten och försvarsviljan

I den enkätundersökning¹⁶¹ om allmänheten och totalförsvaret, som FOI presenterade i maj 2019, finns det ett antal frågor som har koppling till försvarsvilja sett utifrån dagens förhållanden. Resultaten pekar utifrån dessa frågor på en relativt hög försvarsvilja:

- 72 % ansåg att Sverige absolut eller troligen bör satsa mer resurser på beredskapsåtgärder
- 89 % ansåg att det var mycket eller ganska viktigt med ett militärt försvar. Motsvarande siffror för civilt försvar var 94 % och för psykologiskt försvar 93 %
- 81 % tyckte att det var mycket eller ganska rimligt att det psykologiska försvaret används i fredstid för att stärka försvarsviljan.

Andra frågor försöker utreda hur respondenterna ser på sin framtida motståndsvilja vid ett angrepp.¹⁶² Dessa frågor är i sin konstruktion hypotetiska och därmed svårare att tolka. Respondenterna uttryckte generellt en positiv syn på den framtida motståndsviljan:

- 81 % ansåg att Sverige absolut eller troligen bör göra väpnat motstånd vid militärt angrepp
- 52 % uttryckte att de var mycket eller ganska villiga att i en stridande roll, med fara för livet, delta i Sveriges försvar
- 77 % uttryckte att de var mycket eller ganska villiga att i en icke-stridande roll, med fara för livet, delta i Sveriges försvar
- 84 % uttryckte att de var mycket eller ganska villiga att i en icke-stridande roll, utan fara för livet, delta i Sveriges försvar.



Figur 7.1. Resultat från enkätundersökning riktad till allmänheten utförd av FOI och SCB 2018.¹⁶³



Kapitel 8

Försörjningsförmåga

En trygg försörjning är viktig i både fred, gråzon och krig. Men mellan dessa situationer kan möjligheterna att leverera erforderade varor och tjänster variera kraftigt. En ytterligare faktor handlar om allmänhetens förväntningar och hur dessa påverkas i olika situationer. I ett gråzonsläge kan leveransmöjligheterna begränsas samtidigt som det inte har uppstått någon allmän krismedvetenhet. Detta kan möjligen få till följd att förtroendet för samhällsinstitutionerna urholkas – något som för övrigt kan vara just målet för en antagonist.

Ytterst är frågan om försörjningsförmåga existentiell till sin karaktär. Utan livsmedel, energi och andra strategiska varor och tjänster hotas till slut överlevnaden, på både mänsklig och samhällelig nivå. En intressant

fråga är i detta sammanhang om gråzonsproblematik skapar särskilda problem och utmaningar eller om det per automatik räcker att totalförsvaret tar höjd för kriget. Åtminstone ett exempel på en sådan särskild gråzonsutmaning är att en lågintensiv gråzon med dolda antagonistiska angrepp, som kan passera som svårförklarliga incidenter och olyckor, ställer krav på att man kan skilja dessa från ”vanliga” störningar om effektiva motåtgärder ska kunna implementeras.

I detta kapitel undersöks ett antal principiella såväl som pragmatiska frågor ur ett försörjningsperspektiv med fokus på gråzon. Inledningsvis diskuteras den grundläggande frågan om vad vi normalt sett förlitar oss på och vad vi tror att vi skulle lita på i en kris (och om dessa skiljer sig åt). En närliggande fråga handlar

om vilka "vi" är. Avses med "vi" Sverige eller EU, eller kanske Norden? Eller har försörjningsberedskap blivit en fråga om hemberedskap – något för varje individ och familj att ta ställning till? Avslutningsvis diskuteras frågan om vad en acceptabel försörjning innebär och vilka utmaningar som en återupptagen försörjningsberedskap kommer att behöva hantera i ett gråzonsperspektiv.

Vem litar vi på – och vilka är vi?

Erfarenheterna från det första världskriget gjorde försörjningsberedskapen till en återkommande fråga i 1900-talets offentliga samtal. I en debattskrift från 1939 med den ödesmättade titeln *Kan vi klara oss?* beskrevs hur befolkningen sannolikt skulle få dra åt svångremmen och vänja sig vid ransonering av varor som kaffe och tobak i händelse av krig.¹⁶⁴ Slutsatsen var dock uppmuntrande – vi skulle nog klara oss. Vid denna tidpunkt syftade "vi" och "oss" på Sverige, en liten nation i utkanten av Europa. Statsminister Per Albin Hanssons försäkran om att "Vår beredskap är god" blev sedermera föremål för visst raljerande då det var väl känt att Sverige hade ägnat tiden efter det första världskriget åt militär nedrustning.¹⁶⁵ Men som också har påpekats hade Per Albin delvis rätt – Sveriges försörjningsberedskap var vid denna tid relativt god i termer

av beredskapsplaner och varulager. Erfarenheterna från det första världskrigets bristsituationer hade nämligen föranlett statsmakterna att vidta vissa mått och steg för att bygga en "ekonomisk försvarsberedskap" (se även kapitel 2). Det första världskrigets blockader och handelsstörningar hade visat att det inte gick att förlita sig på ett i alla lägen fungerande internationellt handelssystem. Frågan var dock vad man kunde lita på.

Under och efter det andra världskrigets ödeläggelse och upplösning av nationer och gränser drogs slutsatsen i Sverige att man fortsatt måste satsa på försvaret och folkförsörjningen, inte minst i termer av beredskapslagring. Men inte bara. Det gällde också, som konstaterades år 1946 i *Betänkande med*

förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation, att vara beredd att ställa om produktionen, att hitta ersättningsvaror och att öka graden av självförsörjning. Dock ansågs inte självförsörjning vara ett realistiskt mål – därtill var Sverige och svenskt näringsliv alltför beroende av internationell handel (något som i grunden ansågs gynna svensk ekonomi).¹⁶⁶ Men i händelse av kris och krig antogs att Sverige återigen skulle vara tvunget att lita till sina egna förmågor, resurser (inte minst skogens vedförråd och torven), påhittighet (även forskning och tekniksatsningar ingick i det ekonomiska försvaret) och ytterst på befolkningens vilja att "dra åt svångremmen". Men litade verkligen Sverige bara till sig självt vad gällde försörjningsförmågan under efterkrigstiden? Där fanns ju de nordiska grannländerna? Säkerhetspolitiskt befann sig emellertid Sverige (med sin neutralitetspolitik) samt

Norge och Danmark (Nato-länder) respektive Finland (i skuggan av Sovjetunionen) i delvis olika världar, vilket också begränsade beredskapsrelaterade samarbeten.

EU-handel istället för beredskapslager och självförsörjning

Efter det kalla krigets slut öppnades dock helt nya möjligheter, såväl säkerhetspolitiskt som ekonomiskt och handelsmässigt. I och med beslutet om EU-inträde 1994 skedde för Sveriges del ett

I och med beslutet om EU-inträde 1994 skedde för Sveriges del ett historiskt skifte mot ett nytt tillsammans-perspektiv som inte byggde på enskilda överenskommelser och avtal utan en ny gemenskap.

historiskt skifte mot ett nytt tillsammans-perspektiv som inte byggde på enskilda överenskommelser och avtal utan på en ny gemenskap. Istället för mål om beredskapslager och ökad självförsörjning deklarerade den svenska regeringen år 2001 att handel inom EU nu skulle utgöra basen för Sveriges försörjning. Med anledning av "den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen" drog regeringen slutsatsen att: "...försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte kan bygga på självförsörjning. EU-marknaden är det för Sverige relevanta försörjningsområdet."¹⁶⁷ Därmed var det gamla "vi:et" i en mening avvecklat – den bas Sverige nu skulle förlita sig på i försörjningshänseende hade utvidgats till EU. År 2001 beslutades även att de omfattande svenska beredskapslagren skulle avvecklas.

Efter en initial period präglad av framåtanda, expansion österut och en relativt snabb implementering av EU:s fria rörligheter karaktäriseras EU-gemenskapen idag alltmer av ifrågasättanden och inre slitningar, manifesterade inte minst genom Brexit-processen. EU:s så kallade globala säkerhetsstrategi uttrycker idag en känsla av existentiellt hot: "We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat. Our European project, which has brought unprecedented peace, prosperity and democracy, is being questioned."¹⁶⁸ Från ett svenskt perspektiv har denna utveckling i sig inte föranlett någon förändrad inställning till grunderna för EU-medlemskapet. Sverige har också valt att bejaka den gemensamma strategins visioner om ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom EU, exempelvis genom deltagande i *Permanent Structured Cooperation* (PESCO).¹⁶⁹

Sverige behöver bygga upp en försörjningsberedskap

Samtidigt har det försämrade omvärldsläget med en negativ säkerhetspolitisk händelseutveckling i närområdet legat till grund för den nationellt inriktade återupptagna totalförsvarsplaneringen. I Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft* identifieras i detta sammanhang ett behov av att återigen se över Sveriges nationella försörjningsförmåga. En slutsats som dras är att "Sverige behöver bygga upp en försörjningsberedskap för totalförsvarets behov vid höjd beredskap och ytterst i krig. Varor och tjänster som är nödvändiga för befolkningens överlevnad samt för att samhället ska kunna fungera på en grundläggande nivå behöver prioriteras".¹⁷⁰ Vidare anser Försvarsberedningen att totalförsvaret ska planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera en säkerhetspolitisk kris i Europa och vårt närområde som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Utgångspunkten är att det under del av tiden och inom ramen för de tre månaderna ska planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår på svenskt territorium. Detta kan innebära både perioder av högintensiva strider och perioder för återhämtning då hjälp kan anlåda, vilket ställer krav på logistikförsörjningen och uthålligheten i totalförsvaret.¹⁷¹

Idag formuleras alltså återigen krav på att Sverige bygger upp en egen försörjningsberedskap som inte enbart bygger på internationell handel. Åtgärder som föreslås handlar om försörjningsanalyser, beredskapslagring och även möjligheten att ställa

om produktionen i händelse av en långvarig kris i Europa.¹⁷² Med andra ord befinner vi oss idag i ett läge där vi i praktiken fortfarande förlitar oss på att flödena av varor och tjänster fungerar, men vi litar inte längre på att dessa system kommer att kunna leverera om olika typer av störningar och hotbilder blir verklighet. Det förändrade säkerhetspolitiska läget har också i jämförelse med förhållandena under det kalla kriget skapat nya möjligheter för nordiskt samarbete: diskussioner om samarbete i frågor som rör försörjningsberedskap har exempelvis inletts med Finland.¹⁷³

Omförhandling av samhällskontraktet

I skuggan av de storpolitiska och marknadsekonomiska sammanhangen har omförhandlingar skett vad gäller förväntningar mellan stat och individ. Vem har egentligen – när det verkligen gäller – ansvaret för att "klara sig"? I det tidigare totalförsvaret betonades visserligen medborgarens plikter men staten tog också ett stort ansvar för att se till att det mest väsentliga – livets nödtröft – skulle finnas i händelse av kris och krig. Sedan 1990-talet har istället synen på befolkningen förskjutits, för att hårdra det, från medborgare med plikter till kunder på en marknad. Frågor om tillit och ansvar har dock inte försvunnit utan omförhandlats, även på gräsrotsnivå och i populärkulturen.

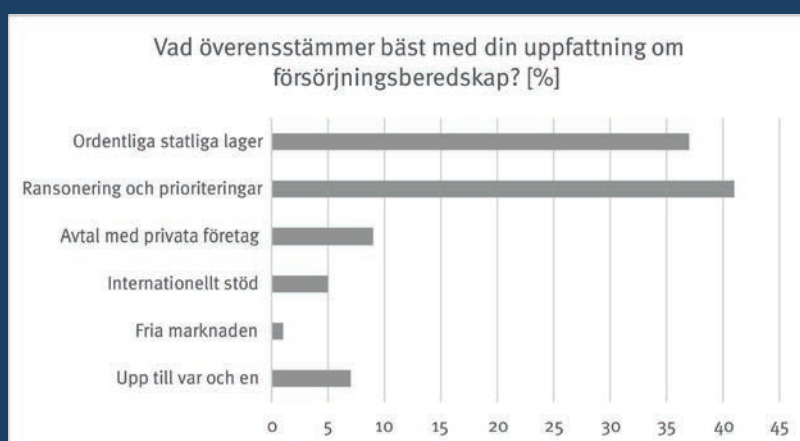
Fenomenet prepping, med ursprung i USA och en i grunden amerikansk misstro till den federala regeringens förmåga att förhindra och hantera katastrofer, handlar om att på individnivå förbereda sig för det värsta. I Sverige har en litterär prepping-genre vuxit fram de senaste åren inriktad på praktiska tips om vad man bör ha hemma, hur man klarar ett längre strömbrott och vilka överlevnadsstrategier den moderna människan behöver tillägna sig (se kapitel 4).

Om prepping för några år sedan kunde beskrivas som en subkultur (med inslag av kommersiell prylsport) är idag uppmaningen att förbereda sig understödd av svenska myndigheter. I MSB:s broschyr *Om krisen eller kriget kommer* förklaras att hjälpen i första hand kommer att gå till "dem som bäst behöver den".¹⁷⁴ Checklistor på vad som är viktigt att ha hemma återfinns också.¹⁷⁵ Sådana listor speglar en skiftning i hotbilder sedan det kalla krigets dagar. I föregångaren *Om kriget kommer* från 1952 fanns inga checklistor för livsmedel, men däremot gavs instruktioner om hur man tar sig till skyddsrum och vad evakuering innebär. Flyganfall, inte livsmedelsbrist, framställdes då som det civila försvarets främsta bekymmer.

Allmänheten och försörjningsförmågan

I den enkätundersökning¹⁸⁹ om allmänheten och totalförsvaret, som FOI presenterade i maj 2019, fanns ett antal frågor som berörde uppfattningar om försörjningsförmåga. Resultaten pekar utifrån dessa frågor på ett relativt starkt stöd för ett övergripande statligt ansvar för landets försörjningsberedskap: 78 % såg det som framförallt statens uppgift att säkerställa en god försörjningsberedskap av varor och tjänster, genom antingen ransonering och prioriteringar eller ordentliga statliga lager. Relativt få (mindre än 10 procent i respektive fall) ansåg att det antingen är upp till och var en att ha en egen beredskap, eller att man skulle kunna förlita sig på privata marknadslösningar eller internationellt stöd. Dock ansåg 89 % att det är mycket eller ganska rimligt att var och en har ett personligt ansvar för att kunna klara sig själva en viss tid vid kriser och krig.

På frågan om varifrån man själv i första hand skulle söka hjälp om vatten och mat har blivit en bristvara (inte längre tillgängligt i livsmedelsbutikerna) svarade en majoritet (69 %) att de skulle söka hjälp hos andra aktörer än offentliga institutioner (exempelvis släkt och vänner, grannar och det lokala civilsamhället). Dock svarade betydligt fler att de räknade med att stöd utifrån skulle komma vid allvarlig resursbrist (livsmedel, läkemedel och bränslen), från offentliga institutioner (33 %), internationella stödinsatser (28 %) eller civilsamhället (21 %).



Figur 8.1. Resultat från enkätundersökning riktad till allmänheten utförd av FOI och SCB 2018.¹⁹⁰

Beredskapssplittring?

Även Försvarsberedningen tar upp individens eget ansvar och rekommenderar att den enskilde skaffar sig en beredskap för att klara en hel vecka utan stöd från det offentliga. Vad som händer efter denna vecka är dock oklart så länge långsiktiga statliga beredskapsplaner för försörjningen saknas. Oklarheterna kring den nationella försörjningsförmågan i kris och krig riskerar därmed att skapa en "beredskapssplittring": Medan hängivna preppers ser till att vara rustade

för åtskilliga veckor eller till och med månader, har andra kanske inte ens noterat att MSB har skickat ut en broschyr. Samtidigt pågår, inom ramen för den återupptagna totalförvarsplaneringen, ett intensivt analysarbete inom många sektorer om hur en nutida försörjningsberedskap skulle kunna byggas upp, vare sig det gäller livsmedel och läkemedel eller andra strategiska varor och tjänster.

Sammanfattningsvis har synen på försörjningsberedskap i Sverige gjort en resa, för att uttrycka det

något förenklat, från ett ”vi” som betonade nationen och folkförsörjningen till ett utvidgat vi som bejakade EU och frihandelssystemet till ett ”vi” som idag återigen grundar sig i nationella sårbarheter, med efterlysningar på ett större statligt ansvar för försörjningsberedskapen.

Vad hotar vår försörjningsförmåga?

Inom ramen för det ekonomiska försvarets planering under det kalla kriget räknade man med att Sverige kunde drabbas av olika typer av ekonomisk krigföring men också att landet kunde drabbas indirekt av blockader och internationella konflikter som kunde utspelas långt bort.¹⁷⁶ I nutida hotbildsdiskussioner – inte minst i sammanhanget av gråzonen – återfinns en grundproblematik som fortfarande handlar om geografi och beroenden. Sverige är alltså beroende av en logistisk infrastruktur både på land och till sjöss, som i sin tur numera är beroende av en virtuell infrastruktur av digitala system. I ett totalförsvarsperspektiv är såväl hamnar, fiberoptiska kablar och elledningar som information och kommunikationssystem sårbara och skyddsvärda. Påtryckningar i en modern tappning, som kan syfta till att uppnå effekt utan att gå över gränsen till krig, skulle kunna rikta in sig på denna typ av

infrastrukturella sårbarheter.

I ett strategiskt perspektiv blir kontroll över det skyddsvärda viktigt – vare sig det handlar om objekt eller information. Men dagens aktörs- och marknadsförhållanden, som har optimerats efter en kostnad/nytta-logik, har skapat nationella sårbarheter. Oklara ägarskapsförhållanden kan ge antagonistiskt inflytande över kritisk infrastruktur medan långa kedjor av underleverantörsberoenden har skapat bristande överblick och kontroll. Snabba digitaliseringsprocesser kan dessutom medföra sårbarheter via exempelvis ogenomtänkt outsourcing. En principiell utmaning är här svårigheten att veta om ett visst agerande ska ses som affärsmässigt inom ramen för ordinär marknadskonkurrens eller antagonistiskt (exempelvis utländskt uppköp av svensk strategisk infrastruktur). Det kan i detta sammanhang finnas anledning att begrunda att det finns uppenbara skillnader mellan olika länders marknadsvillkor, politikens inflytande över näringslivet samt vad som betraktas som nationella intressen, exempelvis att utländska företag som vanligtvis drivs av affärsintressen på legitim grund kan komma att tvingas agera ombud för den egna staten i en konfliktsituation.¹⁷⁷



Broschyrer då och nu: *Om kriget kommer* från 1952, utgiven av Civilförsvarsstyrelsen, och *Om krisen eller kriget kommer* från 2018, utgiven av MSB.



nationella intressen. I ett nutida perspektiv har näringslivets roll alltmer beskrivits i termer av kritiska aktörer som äger, driver och förvaltar samhällets resurser. Sammanflätningen av det offentliga och privata har därtill skapat ett språkbruk som kretsar kring system, samverkan och samordning. I detta funktions- och tjänsteperspektiv uppstår en rad frågor om vad som menas med en acceptabel försörjning. Hur behöver systemen förändras för att kunna klara en acceptabel försörjning? Kan vissa tjänster levereras med en miniminivå under en längre tid eller måste systemen vara robusta nog för att hålla sig på en nivå nära det normala?¹⁸³ Vilka nivåer av "leveranssäkerhet" är rimliga i olika lägen av kris, gråzon och krig? Långt in på 1990-talet fanns sådana nivåer av leveranssäkerhet specificerade inom ramen för ÖCB:s vägledning för företag.¹⁸⁴

I sammanhanget av begreppet "acceptabelt" kan påpekas att det kan skilja sig mellan å ena sidan acceptanskriterier som har fastslagits i förhållande till någon viss teknisk (eller biologisk) funktionsnivå, och å den andra sidan vad som *upplevs* som acceptabelt av individer eller exempelvis företag, vilket kanske snarare avgörs av jämförelser med normala förhållanden och vad man är van vid. Hur olika förväntningar ska

hanteras är därmed också en viktig fråga att begrunda i försörjningsberedskapssammanhang.

Inom ramen för det tidigare ekonomiska försvaret diskuterades också rimliga nivåer för den så kallade folkförsörjningen. Ofta betonades att det handlade om "livets nödtröft" och att människor måste vara beredda på en rejält sänkt standard i händelse av krig. Samtidigt skulle "onödiga lidanden" i möjligaste mån undvikas: "Det gäller att trygga livets nödtröft, så att befolkningen inte tillfogas onödiga lidanden i olika krissituationer, även om man tvingas dra åt svångremmen åtskilliga hål. Man kan även uttrycka saken så att det gäller att göra odrägliga förhållanden något mindre odrägliga".¹⁸⁵ Utgångspunkten i många dokument var att det skulle finnas en acceptans hos befolkningen för sänkt standard i krig. Ett nyckelbegrepp var i detta sammanhang "uthållighet". Ju lägre standard som kunde accepteras, desto längre skulle uthålligheten bli inom ramen för en given resursmängd.¹⁸⁶

Beredskap att klara sig själv "en tid"

Idag har förutsättningarna förändrats, inte bara materiellt (med avvecklade beredskapslager) utan kanske också mentalt – fleråriga avspärrningsscenarier

till följd av krig var kanske trots allt lättare att förstå och förhålla sig till än dagens diffusa gråzonshot. Vad gäller beredskap i ett försörjningsperspektiv talar myndigheterna heller inte längre om "ekonomiskt försvar" och "folkförsörjningen" utan betonar snarare att hjälp kommer att gå till de som bäst behöver det medan det stora flertalet förväntas ha en egen beredskap att klara sig "en tid" i händelse av en större kris.¹⁸⁷ Även Försvarsberedningen betonar "att den fredstida servicenivån och standarden omöjligt kan upprätthållas i krig".¹⁸⁸

I ett försörjningsförmågeperspektiv måste det beaktas att en kombination av utvecklingslinjer och händelser kan skapa bristsituationer – klimatförändringar, resursbrist, protektionism, ett sönderfallande EU liksom en ökad frekvens av gråzonstaktiker med maktpolitiska snarare än territoriella anspråk – sådana scenarier skulle

kunna orsaka stora påfrestningar på Sveriges försörjningsförmåga, särskilt om den tänkta påfrestningen varar under längre tid än några dagar eller någon vecka.

Så vad skulle hända i de hotbildssammanhang som nu omtalas – kriser, störningar och gråzon? Vad kommer att anses som "acceptabelt" om situationen inte uppfattas som så allvarlig? Om landet inte befinner sig i höjd beredskap utan "bara" är drabbat av allvarliga störningar och bristsituationer? Vilken acceptans kommer att finnas för olika åtgärder i olika lägen? Detta är exempel på frågor som kommer att diskuteras i 3F-projektet. ■

Forskningsfrågor på temat *försörjningsförmåga*

- I det tidigare ekonomiska försvaret diskuterades olika slags hotbilder eller typsituationer, såsom avspärrning, fredskriser och krig. På vilka sätt skulle Sveriges försörjningsförmåga kunna hotas eller störas idag? Vilka hotbilder i termer av tid och omfattning av störningar ska ett nutida ekonomiskt försvar kunna hantera?
- Finns särskilda utmaningar med att säkerställa försörjningsförmågan i gråzonen, i lägen med frekventa och/eller omfattande störningar utan att höjd beredskap råder?
- Att bygga försörjningsberedskap involverar många aktörer, såväl privata som offentliga, inom ett stort antal sektorer. Dessa samordnades förr av särskilt utpekade myndigheter (exempelvis Överstyrelsen för ekonomiskt försvar). Vilka strategier och metoder för styrning och samordning kommer att behöva utvecklas idag för att skapa en sammanhållen försörjningsberedskap?
- Vilka kriterier och prioriteringsgrunder behöver utvecklas för att avgöra vilka varor och tjänster som ska anses strategiska, och hur ska tillgången till dessa säkerställas? Beredskapslagring och omställningsplaner utgör exempel från det tidigare totalförsvaret, men hur ser dynamiken ut idag mellan å ena sidan beredskapsmål och å andra sidan de komplexa sociotekniska system som formar produktion och distribution av varor och tjänster? Vad innebär exempelvis den långt gångna digitaliseringen för tillgången till viktiga tjänster i kris och krig?
- Ansvar och till viss del kostnaden för att säkerställa en grundläggande försörjningsförmåga i kris och krig kan fördelas på olika sätt (exempelvis mellan privata och offentliga aktörer, eller mellan stat och individ). Men vilka förväntningar finns hos allmänheten? Finns en koppling mellan en gemensamt finansierad försörjningsberedskap och befolkningens försvarsvilja?



Kapitel 9

Förståelse av hotbild

Hotbilder ges ett stort utrymme i flera nyligen utkomna policydokument om totalförsvaret.¹⁹¹ I dokumenten påtalas hur Sveriges säkerhetspolitiska läge har ändrats, framförallt genom Rysslands militära upprustning och aggression i Östeuropa, samt inte minst genom de utmaningar som så kallad gråzonsproblematik och hybridkrigföring erbjuder.

I detta kapitel diskuteras begreppet hotbild och hur det förhåller sig till begreppet hot. Dessutom diskuteras hur hotbilder uppkommer och vilken praktisk relevans de har. Avslutningsvis diskuteras även i vilken utsträckning det finns behov av hotbilder, i synnerhet gemensamma sådana, för att motivera totalförsvarets aktörer att agera och för att samordna deras åtgärder.

I korthet kan sägas att eftersom hotbilder utgör tolkningar är de subjektiva. En hotbild utgår således alltid från hur en eller flera aktörer – exempelvis myndigheter – förstår en situation. Det innebär också att olika aktörer i en och samma situation kan ha olika hotbilder. Därför kan de också tänkas ha olika uppfattningar om vilka åtgärder som bör vidtas för att hantera hotet och dess verkningar. Men samtidigt går det att diskutera om och hur hotbilden faktiskt påverkar aktörernas bedömningar av behov av åtgärder. Det vill säga om aktörerna verkligen först skaffar sig en hotbild utifrån vilken de sedan beslutar om åtgärder, eller om aktörerna tvärtom först beslutar om åtgärder till vilka de senare fogar en lämplig hotbild sådan att den rättfärdigar åtgärder som har beslutats på förhand.

Begreppen hot och hotbild

Begreppet hot kan anses beteckna en omständighet som kan men inte måste medföra ett negativt utfall för någonting visst, företrädevis för någonting som uppfattas som värdefullt. Det negativa utfallet måste alltså inte av nödvändighet inträffa, men kan i värsta fall göra det.¹⁹²

Med hotbild avses i denna rapport en aktörs tolkning av någonting (en händelse, aktör, resurs, avsikt och så vidare) som ett hot. Men att någonting tolkas som ett hot är inte liktydigt med att detta faktiskt är ett hot – hotbilden ligger i tolkningen. Hotbilden kan alltså men måste inte uttrycka ett verkligt hot och omvänt kan det råda ett verkligt hot utan att det föreligger en motsvarande hotbild (för skillnaden mellan hotet och hotbilden, se även kapitel 5, Figur 5.1).¹⁹³

Tolkningar är alltid subjektiva

Vidare, om hotbilden utgör en tolkning uppstår frågan vilken aktör det är som tolkar – tolkningar hänger inte i luften utan görs av "någon". I sammanhanget av totalförsvaret skulle man kunna skilja mellan åtminstone privata, offentliga och ideella organisationer. Dessa kan delas in vidare beroende på vid vilken administrativ nivå de befinner sig (central/regional/lokal). Och vid sidan av dessa organisationer är naturligtvis även allmänheten – som i sin tur består av miljontals individer – viktig för totalförsvaret.¹⁹⁴ Det bör inte heller glömmas bort att organisationer i centrala avseenden utgörs av just individer.

Eftersom tolkningar är subjektiva följer att olika aktörer kan göra olika tolkningar och som sådana även ha olika hotbilder. Oenighet om hotbilden kan tänkas uppstå av såväl fakta- (om en viss omständighet föreligger eller inte) som värderingsmässiga skäl (om omständigheten utgör ett hot eller inte). Vidare kan det tänkas råda oenighet kring vad som alls hotas, om det som hotas är värdefullt, liksom vilka åtgärder som bör vidtas för att hantera hotet och dess verkningar.¹⁹⁵

Det stora antal aktörer som utgör totalförsvaret, tillsammans med tolkningarnas subjektiva natur, medför en potential för ett mycket stort antal totalförvarsrelaterade hotbilder.¹⁹⁶ Som en följd av

detta kan det också finnas olika uppfattningar om vilka åtgärder som bör vidtas – om några alls. Därmed uppstår även frågan om risken för samordningsproblem mellan dessa aktörer samt om det föreligger ett behov av enhetliga hotbilder för att lösa denna eventuella problematik. Denna fråga diskuteras mot slutet av kapitlet.

Hotbilders rationalitet och uppkomst

Det finns flera teorier om varför och hur hotbilder uppkommer. Inom ett rationalistiskt orienterat perspektiv antas hotbilder uppkomma till följd av exempelvis staters bedömningar av varandras avsikter och maktmedel, alternativt deras osäkerhet om varandras avsikter och maktmedel.¹⁹⁷

Ett mer psykologiskt orienterat perspektiv utgår snarare från antagandet att den mänskliga förmågan att bearbeta information är begränsad. Det förmodas leda till att människor använder sig av olika genvägar, så kallade kognitiva strategier, för att hantera situationers komplexitet och osäkerhet. Det kan exempelvis handla om att skala bort en situations nyanser och kontext, eller om att förneka eller bortse från sådan information som motsäger redan omfattade övertygelser. Andra teorier

tar fasta på svårigheten att göra rimliga sannolikhetsbaserade förutsägelser. Vid utvärderingar av hot kan dessa genvägar leda till överdrivet förenklade bedömningar och därmed även överdrivna hotbilder – och har väl någonting förutsagts som hotande kan denna förutsägelse leva kvar trots att informationen pekar i en annan riktning.¹⁹⁸

Det finns förvisso fler psykologiska teoribildningar än ovan nämnda. Och det finns åtskilliga teoribildningar som kanske inte är psykologiska, åtminstone inte vad gäller individnivån, men som ändå skulle kunna användas för att ifrågasätta ett rationalistiskt perspektiv på hotbilders uppkomst.¹⁹⁹ Men sammanfattningsvis vore det alltså en förenkling att påstå att staters och andra aktörers hotbilder enkom grundas i rationella analyser av varandras tillgängliga maktmedel och avsikter eller dylikt. Tvärtom talar

Begreppet hot kan anses beteckna en omständighet som kan men inte måste medföra ett negativt utfall för någonting visst, företrädevis för någonting som uppfattas som värdefullt.

flera forskares resultat för att även mer icke-rationella omständigheter spelar in i sammanhanget.²⁰⁰

Det ovanstående behandlar hotbildens uppkomst hos en enskild aktör, eller rentav hos en enskild individ. En vidare fråga gäller vad som avgör hotbildens genomslag även hos andra aktörer och på den politiska dagordningen. Somliga forskare menar att en frågas genomslag främjas enbart av det faktum att den inramas som ett hot. Men inte minst antas att policyentreprenörer och dramatiska händelser spelar roll genom att skapa uppmärksamhet kring hotbilderna.²⁰¹

Hotbilders praktiska relevans

En hotbild kan alltså sägas vara en tolkning av någonting som ett hot, alltså som en omständighet som kan medföra ett negativt utfall. Eftersom olika aktörer kan göra olika tolkningar – exempelvis vara oeniga om vari hotet består – kan de också tänkas komma till olika slutsatser om vilka åtgärder som behöver vidtas för att hantera hotet ifråga.

Det går samtidigt att ifrågasätta vilken praktisk betydelse hotbilden har för vilka åtgärder aktörerna vidtar. Det vill säga om hotbilden verkligen påverkar aktörernas bedömning av vad som behöver göras, eller om tvärtom det aktörerna gör påverkar deras bedömning av hotbilden. Det hela är en fråga om hur aktörernas förståelse och handlande förhåller sig sinsemellan.

Somliga teoretiska perspektiv i sammanhanget betonar aktörernas rationalitet. Exempelvis genom att aktörerna först antas analysera sina mål, problem och handlingsalternativ och endast därefter fatta beslut och handla. Sådana renodlat rationalistiska perspektiv har dock mött motstånd inom forskningen. Andra perspektiv gör därför tvärtom gällande att förståelsen snarast uppkommer som en följd av aktörernas beslut och handlande. Perspektiven behöver dock inte utesluta varandra utan det kan mycket väl vara en fråga om både och.

Den rationella aktörsmodellen

Perspektivet att aktörernas förståelse ligger till grund för deras handlande är känt som den rationella aktörsmodellen ("the rational actor model"). Enligt denna modell består ett rationellt handlande i att aktören mot bakgrund av vissa givna mål utvärderar konsekvenserna av olika givna handlingsalternativ och sedan väljer det alternativ som förväntas leda till störst nytta.²⁰²

Utifrån detta perspektiv, där aktörernas förståelse antas ligga till grund för deras handlande, kan hotbilden (eller hotbilderna) antas spela stor roll för utformningen av totalförsvaret. Det kan i så fall antas att totalförvarsaktörerna löpande följer omvärldsutvecklingen, ur denna omvärldsanalys analyserar vilka hot som råder mot det svenska samhället och sedan gör bedömningar om hur dessa hot bör bemötas.

Att hotbilden på detta sätt bör ligga till grund för det civila försvarets utformning verkar vara en utgångspunkt i flera policydokument. Exempelvis skriver regeringen i den försvarspolitiska inriktningen för åren 2016–2020 att: "Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. Den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda den militära förmågan för att uppnå sina politiska mål. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan."²⁰³

Sammantaget verkar den officiella bilden i dessa dokument vara att förståelsen föregår (eller åtminstone bör föregå) handlandet: Det säkerhetspolitiska läget har ändrats och Sveriges totalförsvaret måste anpassa sig därefter.

Men enligt ett annat perspektiv ligger alltså aktörernas beslut och handlande snarast till grund för deras förståelse. Som exempel på detta perspektiv kan nämnas teoribildningarna *sensemaking* (ungefär begripliggörande) och *säkerhetisering*.

Sensemaking och säkerhetisering

Inom sensemaking antas aktörens förståelse uppkomma först genom dennes interaktion med verkligheten, varför förståelsen så att säga ligger efter och i ofas med handlandet. Åtminstone initialt måste därför aktörens handlande vägledas av dennes förförståelse av situationen. Det innebär att aktören genom sitt av förförståelse vägleda handlande påverkar situationen och därmed också vad som alls finns att förstå och således även hur det förstås. Dessutom antas aktören, när handlandet inte längre kan göras ogjort, hålla fast vid sitt agerande genom att låta förståelsen fylla en rättfärdigande funktion på sådant sätt att handlandet förefaller ha varit lämpligt, även när så inte har varit fallet.²⁰⁴

Detta senare – att förståelsen fyller en rättfärdigande funktion – har en nära relation till den teoribildning som benämns säkerhetisering. Säkerhetisering innebär att en aktör av instrumentella skäl definierar någonting visst som ett hot i syfte att kunna vidta olika typer av åtgärder – detta även om ett hot inte



Hotbilder tolkas av myndigheter som består av individer. Tolkningar är alltid subjektiva. Är gemensamma hotbilder möjliga?

egentligen föreligger.²⁰⁵ Hotbilden används alltså för att rättfärdiga de beslut som aktören vill fatta.

Utifrån detta perspektiv, där aktörernas handlande antas ligga till grund för deras förståelse, kan det ifrågasättas vilken roll hotbilden (eller hotbilderna) spelar för utformningen av totalförsvaret. Snarast kan det enligt säkerhetsiseringsperspektivet antas att aktörernas beslut grundas i andra överväganden än hotbilden som sådan och att hotbilden istället formas för att passa en på förhand given agenda. Rent hypotetiskt skulle denna agenda kunna handla om många skilda ting, exempelvis att äska medel, utvidga organisationens mandat eller legitimera organisationens existens.

Ett historiskt exempel på detta kan tas från litteraturen om säkerhetsisering. Sålunda skriver en forskare om den svenska säkerhetspolitiken efter det kalla krigets slut: "Efter murens fall tonades det traditionella krigshotet ned. [...] Istället för att räkna ryska stridsvagnar fick analytikerna till uppgift att finna nya säkerhetspolitiska problem"²⁰⁶ samt "[...] olika individer och organisationer har olika favorithotbilder som de i skilda sammanhang propagerar för. Eller så söker de en passande hotbild för just deras myndighet. Efter det hotbildsvakuum som uppstod efter kalla krigets slut hördes från allt fler håll samma förtvivlade rop: 'organisation finnes – uppgift sökes'.²⁰⁷

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det vore en förenkling att påstå att stater och andra aktörer alltid fattar beslut på grundval endast av deras förståelse av en situation – exempelvis deras hotbild. Orsakssambandet kan också gå åt motsatt håll – alltså att aktörernas beslut och handlande kan påverka deras förståelse. Givet detta är det inte självklart att totalförsvaret i dag utformas och historiskt har utformats uteslutande mot bakgrund av rådande hotbild. Möjligen växer också hotbilden fram i dialog med hur totalförsvaret faktiskt har utformats och vad dess skilda aktörer gör och har gjort.

Om behovet av gemensamma hotbilder

Planeringsarbetet avseende det civila försvaret förväntas genomsyra samhällets samtliga organisationer. Ökade insatser inom området kommer att tvinga fram att annat avstås. För att skapa ett tillräckligt engagemang hos organisationer och enskilda för att de ska avsätta tid är det av betydelse att de hotbilder som presenteras uppfattas som tillräckligt relevanta för att motivera att något görs. Men bilderna behöver också vara formade på ett sådant sätt så att agerandet är adekvat. Att hotbilderna är relevanta är inte självklart ett tillräckligt villkor för att skapa en vilja att agera, det vill säga det

som ibland kallas försvarsvilja, vilket kräver en tilltro till att försvar är meningsfullt och att det som skyddas är värt att försvara.

Att vilja och att kunna

Som framhålls ovan är hotbilder inte något som bara existerar utan något som skapas.²⁰⁸ Hotbilderna kan därmed komma att ifrågasättas både i fråga om deras faktiska innehåll, hur de ska tolkas, vilken relevans de har och vems intressen de avspeglar. Om olika aktörer har skilda hotbilder kan de komma att agera på olika sätt. Men även om flera aktörer har en gemensam hotbild kan detta komma att föranleda olika typer av beteenden. För att agera efter hotbilden torde nämligen krävas såväl en *vilja* att agera, ofta kallat försvarsvilja, som kompetens och resurser att *kunna* agera.²⁰⁹

Avseende viljan att agera kan försvarsvilja förstås på många olika sätt – både vad som mer filosofiskt bör läggas in i begreppet ”att vilja” och vilka aspekter som mer konkret bör inkluderas i området – men i en planeringsfas kan den mest relevanta aspekten vara att aktören tycker det är rimligt att prioritera försvaret mot det specifika hotet gentemot att lägga sin kraft på att uppnå andra mål. För individen kan det handla om acceptans för att göra egna uppoffringar i form av tid, pengar och bekvämlighet för att bygga en försvarsberedskap. För samhället som helhet kan det handla om huruvida mer resurser ska avsättas till försvarsområdet, eventuellt på bekostnad av att lösa andra samhällsproblem.

Myndigheter och andra offentliga institutioner arbetar mot ett stort antal samhällsmål inom sina respektive politikområden. Sällan är något mål överordnat något annat. De regelverk som styr verksamheten är i många fall vaga och målen tolkningsbara vilket innebär att de olika institutionerna själva i relativt stor grad har att väga hur resurserna ska prioriteras.²¹⁰ Detta innebär att prioriteringar mellan samhällsmål kan komma att skilja sig åt mellan olika myndigheter, kommuner och regioner beroende på vilka områden som av dessa organisationer och sektorer anses vara mest relevanta och vilka hot som anses vara viktigast att skydda sig emot. Det kan vara fullt rimligt eftersom förutsättningarna att agera skiljer sig kraftigt åt. Även synen på hotbildens relevans kan förväntas skilja sig åt beroende på enskildas eller grupper av tjänstemäns och andra aktörers förståelse av omvärlden.

Tydligare prioritera mellan olika samhällsmål?

Ett sätt att hantera detta från regering och riksdag vore att tydligare prioritera mellan olika samhällsmål. Detta har hittills inte skett i någon större grad och är kanske inte heller möjligt.²¹¹ Det kan även hanteras genom riktade finansiella stöd, något som varit vanligt inom krisberedskapen men som förmodligen inte kan täcka alla behov. Så frågan om prioritering kommer med stor sannolikhet till stor del ligga på de enskilda aktörerna även i framtiden.

Utöver de offentliga institutionerna är näringslivet en viktig del av det civila försvaret. Men företagens huvuduppgift är att bedriva effektiv produktion av varor och tjänster och generera vinster till företagen. Att bidra till det allmänna samhällsintresset är inte en huvudprioritet. Företagen kan trots det ha ett egenintresse att bidra till totalförsvaret eftersom det kan stärka varumärket och därmed även det ekonomiska utfallet att visa att man bidrar.²¹² Företagen består dessutom av individer som i större eller mindre grad vill argumentera för större hänsyn till totalförsvarets intressen.²¹³

Enligt ovan krävs dock även resurser och kompetens utöver bara viljan att agera. Det räcker med andra ord inte med en förståelse av hotbild och en vilja att agera. Ekonomiska och personella resurser kommer att behöva avsättas. Personal kommer att behöva utbildas och det kommer att ta tid. Prioriteringar kommer att behöva göras och det kommer inte enbart att kunna göras på central nivå utan hos dem som är berörda.

Skilda behov vid planering respektive hantering

Det behövs förmodligen, som diskuterats ovan, hotbilder att förhålla sig till för att motivera aktivitet. Det kan dock finnas skäl att skilja på gemensamma hotbilder som underlag för planering och gemensamma lägesbilder för att hantera en pågående händelse (lägesbilderna är inte oberoende av tidigare skapade hotbilder eftersom det ofta är utifrån dessa hotbilder pågående händelseförlopp tolkas).

En samlad lägesbild lyfts ofta fram som central för en effektiv hantering. Gemensamma hotbilder för planering är möjligen inte lika nödvändiga. För även om det går att skapa narrativ i form av exempelvis FOI:s fem typfall²¹⁴ behöver dessa tolkas i de olika kontexter som de olika aktörerna befinner sig i. Det är exempelvis inte självklart samma scenario som uppfattas vara mest relevant att planera emot i olika sektorer – i vissa fall

kan det vara ett hastigt och intensivt krigsförlopp som är mest relevant, i andra den mer lågintensiva och långvariga gråzonen.

Eftersom de olika sektorerna har fullt upp med att bidra till olika typer av samhällsmål är det i förhållande till detta som deras prioriteringar av det civila försvaret måste förstås. Hur viktigt det är att bidra till att åtgärda brister i det civila försvaret kommer att vägas mot andra brister i sektorn eller andra reformer som politikerna vill genomföra. Mycket talar därför för att det blir mycket svårt att verkligen enas om en gemensam hotbild rätt genom samhället. Det behöver dock inte innebära att arbetet med att bygga ett civilt försvar behöver stå stilla.

Förtroendet för de demokratiska institutionerna

Ett sätt att inte bli så beroende av en acceptans av ett visst hotscenario och motivera arbete även där denna acceptans är låg, är att i större grad fokusera på att bygga ett robust samhälle som kan vara stryktåligt utefter en bred hotkala. Det kan handla om en livsmedelsförsörjning som är motståndskraftig mot störningar oavsett orsaken till störningen. Det kan också handla om en förmåga att hantera desinformation eller cyberangrepp oavsett om den som är ansvarig är en statlig aktör eller en grupp av aktivister. Och kanske allra viktigast – att arbeta för att bibehålla förtroendet för de demokratiska institutioner som är grunden för att det ska finnas en legitimitet för alla de åtgärder som staten förväntar sig att individer, organisationer, företag och myndigheter ska genomföra för att stärka totalförsvaret.²¹⁵

Ett sådant bredare perspektiv kan med stor sannolikhet underlätta för olika aktörer att enas om värdet av robusthetsbyggande aktiviteter, även om man inte behöver omfamna en specifik hotbild. På så sätt torde det också finnas större möjligheter att bygga koalitioner av intressenter för att aktiviteten ska genomföras. Det kan också vara fördelaktigt utifrån gråzonshotets otydlighet vilket kan vara ett skäl till att bygga det civila försvaret på fredstida krisberedskap.²¹⁶ Svårigheterna att planera för specifika händelser och den ökade betydelsen av improvisation i skyddet av kritisk infrastruktur betonas också inom forskningen.²¹⁷

Med detta sagt innebär det dock inte att alla aspekter av det civila försvaret kan hanteras på detta sätt. Det finns flera delar av det civila försvaret som inte är direkt kopplade till byggande av en generell robusthet. Det gäller till exempel samhällets stöd till Försvarsmakten och behovet av skyddsutrustning för att kunna möta specifika hotbilder. ■

Forskningsfrågor på temat *förståelse av hotbild*

- Skiljer sig hotbilderna åt mellan totalförvarsaktörerna och i så fall hur? Vilket behov finns av gemensamma hotbilder för att motivera aktörerna till handling och för att samordna deras åtgärder?
- Vilken praktisk betydelse har hotbilderna för totalförvarsaktörernas planering? Hur kan hotbilderna utformas för att vara till nytta i totalförvarsplaneringen? Särskilt med tanke på att aktörernas respektive uppgifter och administrativa nivåer skiljer sig åt kan det vara relevant att undersöka vad som bör ingå i en hotbild för att den ska kunna komma till nytta i en aktörs totalförvarsplanering.
- Vad ligger till grund för totalförvarsaktörernas hotbilder? Det finns olika perspektiv på hur hotbilder uppkommer. Det kan därför vara relevant att undersöka vad som ligger till grund för hur olika aktörer formulerar – eller historiskt har formulerat – sina respektive hotbilder.
- Vad uppfattar allmänheten för hotbild och hur förhåller den sig till det offentliga formella hotbild? Om det visar sig råda diskrepans dem emellan kan frågan belysas vidare ur ett riskkommunikationsperspektiv. Exempelvis vilka utmaningar som eventuellt finns och hur de kan hanteras vad gäller att förmå allmänheten att vidta åtgärder för att förbereda sig för kris och krig.
- Vad är gråzonen för typ av hotbild? Hur skiljer sig gråzonen från andra hotbilder, såväl då- som nutida? Kan gråzonens prägel av osäkerhet och det faktum att det varken råder fred eller krig i sig utgöra ett hot?

Ett civilt försvar för hela hotskalan

Forskning om civilt försvar i gråzon innebär att studera två oklara områden samtidigt. Vad innebär civilt försvar i en nutida kontext? Vad innebär det att befinna sig i en gråzon? Talar vi om en ny hotbild eller har liknande scenarier funnits tidigare?

Mental och materiell beredskap

När det gäller den första vagheten – vad ett civilt försvar av idag innebär – kan denna härledas tillbaka till den avveckling av det svenska totalförsvaret som genomfördes i början av 00-talet, såväl resurs- som planeringsmässigt. Konsekvensen för den civila delen av totalförsvaret var att ett helt system av mental såväl som materiell beredskap snabbt nedmonterades. Efter ett par decennier med fokus på fredstida krisberedskap har Sverige idag inte längre ett sammanhängande koncept för civilt försvar, som definierar exempelvis resursbehov och ansvarsfördelning i ett beredskapsperspektiv. Detta kan givetvis också ses som en fördel – i en ny tid med hot som uppfattas som nya kanske det är lika bra att börja från noll? Även om det kan ligga något i ett sådant resonemang finns flera utmaningar med att börja från början, inte minst med anledning av att det idag ofta saknas en vana av att tänka i termer av beredskap och hotbilder (bortom den fredstida krisen och vissa specifika hot som terrorhändelser).

Gråzonens intåg som hotbild

Samtidigt som det civila försvaret ska byggas upp måste därför frågorna om *vad* och *varför* förtydligas och besvaras. Enligt gällande inriktningsbeslut har det civila försvaret tre sammanhängande grunduppgifter: att värna civilbefolkningen, att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och att stödja Försvarsmakten. Ytterst är det kriget – det väpnade angreppet – som all totalförvarsplanering ska beakta. Men på senare år har även en annan hotbild fått alltmer uppmärksamhet: gråzonen.

Gråzonbegreppet används i många betydelser i debatt och litteratur. I denna rapport har vi bland annat utgått från att en antagonistisk gråzonsstrategi i stort handlar om att försöka vinna något utan att provocera försvararen till att reagera kraftfullt. En bredare avgränsning inkluderar krigsförberedande

åtgärder, det så kallade skymningsläget, samt att testa, öva eller demonstrera enstaka förmågor och verktyg. Här finns också beröringspunkter med begreppet hybridkrigföring.

Kraftsamling – men inte stuprör

En kraftsamling mot specifika gråzonshot, avseende såväl expertkunnande som avancerade skyddsåtgärder, kan anses vara nödvändigt för att uppnå en adekvat försvarströskel. Men att möta ett hot i taget i specialiserade stuprör minskar sannolikt möjligheten att se helheten i en sammanhållen antagonistisk gråzonsstrategi, som kan utgöras av en rad samordnade statsstödda aktiviteter. Det behövs således både bredd och spets för att möta hoten.

Gråzonen kan ses som ett tillstånd karaktäriserat av otydlighet gällande vissa händelsers orsaker, syften och eventuella sammankoppling. Forskning behövs därmed för att utveckla sätt att hantera och analysera denna typ av händelser (lägesbild) men också för den övergripande helhetsförståelsen (hotbild). Ökad kunskap om vad som faktiskt sker i kombination med kvalificerade analyser av varför det sker minskar gråzonsarenans otydlighet. Forskning behövs också för att sätta dagens hotbilder och den framväxande planeringen av ett nytt civilt försvar i ett jämförande och historiskt perspektiv, för att skapa en djupare förståelse för vår samtid. På så sätt blir förutsättningarna för ett effektivt civilt försvar mer gynnsamma.

I ett totalförvarsperspektiv finns flera utmaningar med att hantera antagonistiska gråzonsstrategier som kräver forskning och kunskapsutveckling. I detta forskningsprojekt fokuserar vi på några av dessa vilka vi har sorterat i tre områden, populärt sammanfattat som 3F. Dessa kan läsas ut som:

- Försvarsvilja
- Försörjningsförmåga
- Förståelse av hotbild

Försvarsvilja

Försvarsvilja lyfts ofta upp som en förutsättning för att skapa folkligt engagemang för det civila försvaret – utan försvarsvilja anses det saknas en avgörande



Hot eller inte? – En ökad förståelse för gråzonens beståndsdelar minskar tolkningsutrymmet när lägesbilder ska skapas.

drivkraft för att göra motstånd om kriget kommer. Men försvarsvilja kan ha betydelse även i fredstid, exempelvis vad gäller förutsättningarna att avsätta resurser för förberedelser och planering innan hoten realiserar. Av dessa skäl finns ett intresse hos antagonisten att försvaga ett lands försvarsvilja, exempelvis genom att minska allmänhetens tillit till samhällets institutioner. I det tidigare civila försvaret syftade det psykologiska försvaret just till att motverka denna typ av verksamhet. Men frågan är hur dagens samhälle, präglad av ett betydligt mer komplext aktörs-, myndighets- och medielandskap, ska svara på olika typer av informationspåverkan. En särskild utmaning består i att en antagonist kan försöka påverka hur hotbilden ska förstås och tolkas som en del av en gråzonsstrategi.

För försvarsförmåga är det i sig inte så viktigt vilka motivationsgrunder som ligger till grund för ett beteende som stödjer sådan förmåga. I stället för försvarsvilja skulle det kanske utifrån det perspektivet kunna vara lämpligare att tala om försvarsstödjande beteende. Om fokus i stället ligger på försvarsstödjande beteende är det viktigt hur människor agerar snarare än hur de tänker och vill.

Begreppet försvarsvilja väcker med andra ord många viktiga frågeställningar som är intressanta att forska vidare kring, till exempel: Hur kan försvarsvilja byggas och skyddas? På vilka sätt kan en antagonist hota försvarsviljan? Vilken typ av åtgärder inom psykologiskt försvar fungerar för att bygga försvarsvilja?

Hur viktig är egentligen försvarsviljan i förhållande till försvarsstödjande beteenden?

Försörjningsförmåga

Försörjningsförmåga är ett konkret område som hade en stor betydelse i det tidigare totalförsvaret som utgick från att Sverige riskerade att avspärras från internationell handel vid krig mot landet eller i vårt närområde. Då dessa hotbilder inte setts som realistiska sedan kalla krigets slut har dock planeringen för en nationell försörjningsförmåga avvecklats.

Det står idag klart att när myndigheterna åter planerar för en robust försörjningsförmåga för kris, gråzon och krig så kommer det att krävas resurser och drivas av processer som delvis står i motsats till den dominerande effektiviseringstrenden med begränsade lager och just in time-leveranser. Det finns därför ett behov av att skapa nya försörjningsstrategier som beaktar komplexa frågor gällande finansiering, acceptans, styrning och prioritering. Att bygga försörjningsberedskap kommer att behöva involvera många aktörer, såväl privata som offentliga, inom ett stort antal sektorer. Dessa utmaningar innebär att det finns många forskningsfrågor att fördjupa sig inom: Vilka metoder för styrning och samordning kommer att behöva utvecklas för att skapa en sammanhållen försörjningsberedskap? Vilka kriterier och prioriteringsgrunder behöver utvecklas för att avgöra vilka varor och tjänster som ska anses



Försvarsviljan, försörjningsförmågan och förståelsen av hotbilden hänger samman på olika vis.

strategiska idag, och hur ska tillgången till dessa säkerställas? Finns särskilda utmaningar med att säkerställa försörjningsförmågan i gråzonen, i lägen med frekventa och/eller omfattande störningar utan att höjd beredskap råder?

Förståelse av hotbild

Förståelse av hotbild kan ses som en viktig förutsättning för såväl planering inför som agerande i en gråzonssituation och inte minst för viljan att vidta motåtgärder. Förståelse byggs dock alltid på tolkningar. Utmaningen i gråzonen är att enstaka händelser redan från början karaktäriseras av otydlighet gällande vad, vem och varför. Denna otydlighet skapar ett stort tolkningsutrymme vilket i sin tur kan försvåra motåtgärder då olika aktörer kan ha olika bild av vad som pågår, hur allvarligt det är och vad som bör göras.

En större förståelse för gråzonens beståndsdelar kan leda till att tolkningsutrymmet minskar och att aktörerna därmed ges bättre förutsättningar att formulera relevanta lägesbilder och skapa ett effektivt civilt försvar. Några exempel på relevanta framtida forskningsfrågor som väckts i denna rapport är följande: Hur uppkommer hotbilder och hur formulerar olika aktörer sina respektive hotbilder? Hur skiljer sig gråzonen från andra hotbilder? Vad innebär det att förstå gråzonen som en hotbild – exempelvis om det är gråzonens prägel av osäkerhet som i sig utgör ett hot?

De tre F:en har flera olika kopplingar till varandra. De hotbilder som dominerar i samhället, liksom hur de tolkas, kan påverka hur försvarsviljan utvecklas men också påverkas av vilken typ av försörjningsförmåga som behövs. En svag försörjningsförmåga kan leda till ett minskat förtroende för samhällets institutioner och en minskad försvarsvilja. Omvänt kan en stark försvarsvilja motivera satsningar på en starkt försörjningsförmåga.

Gråzon mellan krisberedskap och civilt försvar?

Dessa preliminära slutsatser pekar på några viktiga skillnader mellan krisberedskap och civilt försvar: medan den fredstida krisberedskapen främst har designats för att hantera relativt kortvariga och begränsade störningar ska det civila försvaret planeras utifrån ytterst krigets krav. I ett sådant läge kommer

man troligtvis att behöva fokusera på att upprätthålla en miniminivå vad gäller samhällsfunktionalitet. Samtidigt blir behoven mer omfattande genom att händelserna kan vara mer geografiskt utbredda och långvariga.

I detta sammanhang kan frågan ställas om det finns en "gråzon" även mellan krisberedskap och civilt försvar. Höjd beredskap inkluderas i viss mån i krisberedskapen, exempelvis inom ramen för risk- och sårbarhetsanalyser. Eftersom det civila försvaret är fokuserat på höjd beredskap och krig har det, som regelverket ser ut idag, ingen självklar roll i situationer då höjd beredskap inte har beslutats. I gråzonen, som karaktäriseras just av en otydlig gränsdragning mellan krig och fred, är det med andra ord inte alls säkert att beslut om höjd beredskap någonsin kommer att fattas. Denna gränsdragningsproblematik talar för att i hög grad integrera det civila försvaret med den fredstida krisberedskapen, men med förutsättning att det civila försvaret även får resurser för de delar som är av mindre betydelse för krisberedskapen (t.ex. skyddade ledningsplatser).

På väg mot ett sammanhängande totalförsvar?

Att få till stånd ett mer omfattande arbete med civilt försvar i samhället kan vara utmanande. Det kommer att behövas en väl fungerande långsiktig styrning men också en insikt i möjliga hot och en acceptans och vilja att arbeta för att bygga motståndskraft mot dessa.

Det är inte gjort i en handvändning att förändra perspektivet på ett sådant sätt att det civila försvaret prioriteras gentemot andra samhällsmål. Mål och hotbilder är värdeladdade och motivationen och viljan att arbeta utifrån dem inte är given. Om det går att finna synergier mellan det civila försvarets behov och olika aktörers andra intressen skulle det underlätta. Utan ett förtroende för samhällets institutioner kan dessutom många försök vara fruktlösa.

För att kunna planera för ett sammanhängande totalförsvar för hela hotskalan är det, för att sammanfatta, avgörande att förstå vilka slags hot som riktas mot Sverige, exempelvis gråzonshot samt att gråzonen kan ha olika karaktär. Den förståelsen är viktig för att samhällets aktörer ska kunna genomföra förberedelser samt att prioritera vilka åtgärder som ska genomföras. Ett viktigt syfte med forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon* är att bidra med kunskap och analytiska ramverk för att stödja denna process. ■

Slutnoter

Inledning

- 1 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen).
- 2 Prop. 2014/15:109.
- 3 Se t.ex. Justitiedepartementet (2015), *Planeringsanvisningar för det civila försvaret* (Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10)
- 4 Regeringen beslutar om höjd beredskap som kan vara antingen skärpt eller högsta beredskap. Vid krig är det per automatik högsta beredskap (men inte vice versa). *Lag om totalförsvar* (SFS 1992:403) (Stockholm: Justitiedepartementet).
- 5 Se t.ex. Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Stockholm: Försvarsdepartementet); Försvarsmakten (2016), *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*; Försvarsmakten (2018), *Tillväxt för ett starkare försvar. Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018*.
- 6 Säkerhetspolisen (2019), *Säkerhetspolisens årsbok 2018*.

Kapitel 1

- 7 Två populärvetenskapliga verk av två olika journalister illustrerar debatten om svensk säkerhetspolitisk historia. Den bok som väckte livaktig debatt under 1990-talet om Sveriges hållning gentemot Tyskland under andra världskriget var Maria-Pia Boëthius (2001, ursprunglig upplaga 1991), *Heder och Samvete – Sverige under andra världskriget* (Stockholm: Ordfront förlag). Mikael Holmströms (2015) bok *Den Dolda Alliansen* (Stockholm: Atlantis) är ett av flera nya verk som uppmärksammar det nära samarbetet mellan Sverige och västmakterna under det kalla kriget. Två antologier med flera kända debattörer och före detta politiker visar att debatten om svensk säkerhetspolitik återigen har tagit fart: Anders Björnsson (red.) (2015), *Försvaret Främst – En antologi om hur Sverige kan och bör försvara sig* (Lund: Celanders förlag) och Anders Björnsson och Sven Hirdman (red.) (2014), *Bevara Alliansfriheten – Nej till Nato-medlemskap – en antologi om Sveriges säkerhetspolitik* (Lund: Celanders förlag). En antologi med ett delvis annat anslag är Johan Bergenäs och Mats Ögren Wangers (red.) (2015), *Kan Sverige försvaras – mot vad? – En antologi om svensk säkerhetspolitik* (Helsingborg: Ekerlids förlag).
- 8 För neutralitet som en lång tradition i allmänhet, se Ove Bring (2008), *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia* (Stockholm: Atlantis). Det har inte varit ovanligt att framhålla svensk neutralitet som oföränderlig från 1900-talets början till slutet av kalla kriget. Se exempelvis Bo Hugemark (1986), *Försvar för neutralitet – Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945* (i Hugemark (red.), *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk*

säkerhetspolitisk 1809-1985, Stockholm: Norstedts).

- Emellertid deltog Sverige i Nationernas Förbund under mellankrigstiden i en strävan efter kollektiv säkerhet, men det förändrade omvärldsläget i mitten på 1930-talet tvingade landet att återigen eftersträva neutralitet i händelse av ett krigsutbrott. Se Hanna Ojanen, Gunilla Herolf och Rutger Lindahl (2000), *Non-alignment and European Security Policy – Ambiguity at Work* (Helsingfors: The Finnish Institute of International Affairs och Bonn: Institut für Europäische Politik), s. 158-159, och John Gilmour (2011), *Hitler, Stalin och Sverige – Ett nytt perspektiv på den svenska erfarenheten av andra världskriget* (Santérus förlag) s. 22-23.
- 9 Sverige har gradvis gjort tydliga avsteg från den så kallade neutraliteten – som i mycket var en nationell konstruktion. Sveriges neutralitet har aldrig varit stadfast i några internationella traktat. Sverige gjorde också tydligt under efterkrigstiden att landet tillhörde väst. Problemet med ”neutraliteten” som begrepp är att Sverige egentligen inte var neutralt i fred, eftersom det var en hållning som avsåg agerande i händelse av krig, men den salufördes politiskt som en sådan fredstida hållning till den svenska allmänheten. Se exempelvis Olof Kronvall och Magnus Petersson (2012), *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991* (Stockholm: Santérus Academic Press Sweden), s. 121-123.
 - 10 Inför EU-medlemskapet övergav Sverige officiellt terminologin ”policy of neutrality” och regeringen sade sig heller inte vilja lägga hinder i vägen för att EU utvecklade en försvarspolitik. Sverige utverkade heller inte något undantag avseende den ökade integrationen på det försvars- och utrikespolitiska området. Se Ojanen m.fl. (2000), s. 176-180. Inför EU-inträdet sade Sveriges företrädare 1992 att landet inte skulle stoppa utvecklingen på försvarsområdet vilket Wilhelm Agrell har kallat ”en fullständig omläggning av hela den svenska säkerhetspolitiken”. Wilhelm Agrell (1994), *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma* (Stockholm: Natur och Kultur), s. 30.
 - 11 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Försvarsdepartementet), s. 25.
 - 12 Om geopolitikens återkomst och geopolitik som populärt begrepp, se exempelvis antologin *The Return of Geopolitics* (2016, Kurt Almquist, Alexander Linklater, Andrew Mackenzie (red.), Stockholm: Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation), i synnerhet kapiteln *The End of History Ends* (av Walter Russell Mead), *Geopolitics and History: Framing the Debate* (av Sean McMeekin), samt *The End of “The End of History” and the Return of Power Politics* (av Josef

- Joffe). Se även Försvarsberedningen (2019), *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8, Försvarsdepartementet), avsnittet 3.3 "Geopolitikens återkomst".
- 13 Kronvall och Petersson (2012), s. 39, 87-88 och 121-122.
 - 14 Se exempelvis Björnsson (red.) (2015), Björnsson och Hirdman (red.) (2014), samt Bergenäs och Ögren Wangers (red.) (2015).
 - 15 Totalförsvarsbegreppet används flitigt och som självklart i Försvarsberedningens (2017) *Motståndskraft*. Likaså ingår begreppet i titeln på Krigsvetenskapsakademiens bidrag till debatten om totalförsvaret: Björn Anderson och Tommy Jeppson (2018), *Ett trovärdigt totalförsvar – slutrapport från projektet KV21* (Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien).
 - 16 Det ligger också i linje med den historiska svenska hotbilden från det tidiga 1700-talet med rysshärjningarna längs Sveriges östkust, förlusten av Finland 1809 och den svenska stormaktstidens definitiva slut, hotet från tsarryssland under resterande 1800-tal samt hotet från Sovjetunionen före andra världskriget. För tsarryssland som hot och Sovjetunionen som nytt hot från sent 1920-tal se Wilhelm Agrell (2000), *Fred och Fruktan – Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000* (Lund: Historiska Media) s. 21-22 och 28-29.
 - 17 Anderson och Jeppson (2018), s. 40, och Försvarsberedningen (2017), s. 17-19 och 61-65.
 - 18 Se exempelvis Anderson och Jeppson (2018), s. 52-76. Författarna påminner dock även om att kärnvapenhotet också har kommit tillbaka, vilket är en följd av den ökade spänningen mellan Ryssland och väst – ett utslag av geopolitikens återkomst, snarare än en breddad hotbild.
 - 19 För en överblick över Sveriges säkerhetspolitiska situation och plötsliga behov av att anpassa samhället och beredskapens betydelse, se exempelvis Gilmour (2011), samt Kurt Lindal (2004), *Om Kriget hade kommit – Folkberedskapen och motståndandan i Sverige under andra världskriget* (Stockholm: Carlssons).
 - 20 För militärer var begreppet totalt krig känt från general Erich Ludendorffs bok om *Der totale Krieg* från 1935 (München: Ludendorffs Verlag). Goebbels gjorde sannolikt mer för att sprida begreppet än Ludendorff i det tal han höll 1943, efter nederlaget i Stalingrad, i syfte att kraftsamla hemmaopinionen.
 - 21 Se exempelvis Bo Richard Lundgren (2011), *Totalförsvarets tillkomst och utveckling* (i Gunnar Artéus och Herman Fältström (red.), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, FOKK, Publikation nr. 31).
 - 22 Adam Roberts (1986), *Nations in Arms – the theory and practice of territorial defence* (Basingstoke: Macmillan och IISS), s. 84.
 - 23 Agrell (2000), s. 31-32, 58-59 och 82-83.
 - 24 Se exempelvis Försvarsberedningen (2017); Säkerhetspolisen (2019), *Årsbok 2018*; Must (2019), *Årsöversikt 2018*.
 - 25 Kronvall och Petersson (2012, s. 87) kallar eran 1949-62 för "det första kalla kriget" att jämföra med den avspänning som sedan rådde under framförallt 1970-talet.
 - 26 För efterkrigstidens övergång till ett kallt krig, vilket blockaden av Berlin och Koreakriget blev symptom på, se exempelvis John Lewis Gaddis (2015), *Kalla Kriget – Pakterna, spionerna, lögnerna och sanningen* (Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek), s. 36-38, 44, och 47-48.
 - 27 Se exempelvis Tage Erlanders (2001) *Dagböcker 1945-1949* (Hedemora: Gidlunds förlag), s. 205 och 209-210, samt Ulf Bjereld, Alf W Johansson och Karl Molin (2008), *Sveriges säkerhet och världens fred – Svensk utrikespolitik under kalla kriget* (Stockholm: Santérus förlag), s. 88.
 - 28 Se bland annat Agrell (2000).
 - 29 Se exempelvis Gaddis (2015), s. 78-80.
 - 30 Niklas Roszbach (2017a), *Fighting Propaganda – the Swedish experience of psychological warfare and Sweden's psychological defence, 1940-1960* (Stockholm: Axel och Margaret Ax:son Johnson Foundation).
 - 31 Kronvall och Petersson (2012), s. 89, 99-103 och 122-123, samt Gaddis (2015), s. 137 och 139-140.
 - 32 Gaddis (2015), s. 173-174.
 - 33 Kronvall och Petersson (2012), s. 122-123. Se även Wilhelm Agrell (2002), *Svenska förintelsevapen: utvecklingen av kemiska och nukleära stridsmedel 1928-1970* (Lund: Historiska media), samt Holmström (2015).
 - 34 Sverker Oredsson (2003), *Svensk oro – Offentlig fruktan i Sverige under 1900-talets senare hälft* (Lund: Nordic Academic Press), s. 188-191 och 193-200.
 - 35 Ubåtskränkningarna har varit omdebatterade både vad gäller om de faktiskt ägt rum och vilken stat som gett upphov till dem. En ingång i frågan och debatten är den breda ansatsen i Bengt Gustafsson (2010), *Sanningen om ubåtsfrågan – Ett försök till analys* (Stockholm: Santérus).
 - 36 Gaddis (2015), s. 201-207.
 - 37 Philip M. Taylor (2003), *Munitions of the mind – A history of propaganda from the ancient world to the present day* (Manchester and New York: Manchester University Press), s. 281-282.
 - 38 Ojanen m.fl. (2000) och Kronvall och Petersson (2012), s. 165-166. Se även Lars Magnusson (2010), *Sveriges Ekonomiska Historia* (Stockholm: Norstedts), s. 447-452.

Kapitel 2

- 39 Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat* (Malmö: Gleerups), s. 201.
- 40 Berthold Westemar (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF), s. 11.
- 41 MSB (2015), *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig*

- verksamhet* (Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB841).
- 42 ÖEF bildades år 1962 och ersatte då Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap som hade bildats 1947 vilken i sin tur ersatte Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap (RKE), som hade inrättats 1928. Myndigheten hette 1962–1969 Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap och 1969–1986 Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.
 - 43 Man talade även om övrigt totalförsvar vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4431--SE); Gunnar Artéus och Herman Fältström (red.) (2011), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig* (Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, FOKK, Publikation nr. 31). I Proposition 1963/64:108 angavs också för första gången en *gemensam* målsättning för Sveriges totalförsvar: "Totalförsvarets främsta uppgift är att vara så förberett för verksamhet i krig, att det blir fredsbevarande. Totalförsvaret skall ge sådant uttryck åt vårt folks vilja att bevara landets handlingsfrihet och avvisa varje kränkning av dess integritet, att det kan förmå en presumtiv angripare att avstå från planer på att anfälla vårt land. Det skall bevara vår motståndskraft mot påtryckningar. Skulle vi likväl utsättas för angrepp, blir det krigsmaktens uppgift att avvärja detta och förhindra att svenskt territorium besätts. Totalförsvarets civila delar skall därvid understödja krigsmakten, upprätthålla befolkningens motståndsvilja, säkerställa dess skydd och svara för dess försörjning."
 - 44 Civilförsvarsstyrelsen (1978), *Fakta om Civilförsvaret: Att skydda och rädda liv* (Stockholm: Civilförsvarsstyrelsen).
 - 45 Proposition 1969:110, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret* (s. 65): "En uppfattning som har fått allt starkare anslutning är att kärnvapen främst är ett politiskt instrument och i allt mindre grad ett militärt stridsmedel".
 - 46 Eino Tubin (2003), *Förfäras ej* (Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar), s. 12.
 - 47 Med avspärning menades dock inte i första hand blockad riktad mot Sverige, utan en bredare palett av störningar som kunde drabba Sverige indirekt. Begreppet avspärning användes ofta som ett retoriskt samlingsbegrepp för olika slags allvarliga hot mot försörjningen som motiverade det ekonomiska försvarets del av totalförsvaret. I betänkandet *Varuförsörjning i kristid* från 1975 beskrevs målsättningen vid total avspärning: "Den målsättning för beredskapslagringen som angavs i ÖEF:s Förslag till lagringsplan för åren 1970-75 förutsatte ett läge med total avspärning och innebar att beredskapslagringen tillsammans med möjlig nedskärning av näringslivets lager och eventuell produktion skulle täcka behoven för dels ett års nedskuren förbrukning av varor som erfordras för folkförsörjningens nödvändiga behov, dels Försvarsmaktens och andra myndigheters behov för planlagd krigsproduktion, dels också vissa behov av färdigvaror avsedda för civilbefolkningens försörjning i ett utrymningsläge." SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid: Betänkande av försörjningsberedskapsutredningen*, s. 84.
 - 48 Om begreppet "fredskris", se SOU 1975:57 och SOU 1977:1, *Totalförsvaret 1977-82. Betänkande av 1974 års försvarsutredning*.
 - 49 Agrell (2016), s. 46.
 - 50 ÖEF (1979), *Det ekonomiska försvaret* (Stockholm: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, nr.3), s. 7.
 - 51 ÖEF (1979), s. 7.
 - 52 ÖEF (1979). På 1980-talet började begreppet "försörjningskriser" användas; Johan Eriksson (2004/2006), *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik* (Stockholm: Santérus), s. 44 (andra upplaga 2006).
 - 53 Bo G. Hall (2017), *Funktionen utrikeshandel* (Analys & Perspektiv, vol. 1, 137-144).
 - 54 Artéus och Fältström (2011).
 - 55 Agrell (2016), s. 185 och 194-202.
 - 56 Agrell (2016), s. 197. Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret* (Regeringen).
 - 57 Agrell (2016), s. 210.
 - 58 Eriksson (2006), s. 46.
 - 59 Som Eriksson (2006) noterar tog Hot- och riskutredningen från 1995 upp sju olika scenarier som alla gick under rubriken "svåra olyckor och allvarliga störningar" (s. 122) och som i de flesta fall handlade om infrastrukturella avbrott och störningar. SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande* (Hot- och riskutredningen).
 - 60 Agrell (2016), s. 161-163.
 - 61 Agrell (2016), s. 45.
 - 62 Eriksson (2006), s. 129 och 137.
 - 63 Daniel K Jonsson (2018a), *Gräzonproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4590--SE).
- ### Kapitel 3
- 64 *Lag om totalförsvar* (SFS 1992:403) (Stockholm: Justitiedepartementet).
 - 65 Det civila försvaret och civilförsvar sammanblandas ofta men civilförsvar, som är folkrättsligt reglerat, omfattar den mindre del av det civila försvaret som ibland omnämns befolkningsskydd och räddningstjänst.
 - 66 För en djupare jämförelse se FOI-rapporten *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, av Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach (2017)

- (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-4431--SE).
- 67 Se t.ex. Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen).
- 68 Se till exempel Johansson m.fl. (2017).
- 69 Johansson m.fl. (2017).
- 70 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Försvarsdepartementet).
- 71 På engelska pratar man ibland om en *graceful degradation*. Se t.ex. Francis R., Bekera B. (2014), *A metric and frameworks for resilience analysis of engineered and infrastructure systems* (Reliability Engineering and System Safety, vol. 121, 90-103).
- 72 Se till exempel Anderies J.M., Folke C., Walker B., Ostrom E. (2013), *Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience and Sustainability* (Ecology and Society, 18(2):8).
- 73 Inspirerat av Lennart Lundquists forskning. Enligt Lundquist kräver en lyckad implementering att utföraren såväl vill som kan genomföra beslutet men också att denne förstår beslutet om vad som ska implementeras. Se till exempel Lennart Lundquist (1987), *Implementation steering: an actor-structure approach* (Lund: Studentlitteratur).
- 74 Försvarsberedningen (2019), *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8, Försvarsdepartementet), s. 105.
- 75 MSB (2014a), *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB708).
- 76 MSB (2014b), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB777).
- 77 Regeringen (2017), *Nationell säkerhetsstrategi* (Regeringskansliet, Statsrådsberedningen).
- 78 För att få en djupare genomgång av vad det civila försvaret kan innehålla se till exempel Johansson m.fl. (2017).
- 79 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen).
- 80 Försvarsberedningen (2017) (s. 83). I Försvarsberedningens rapport betecknas samtliga sju punkter som ”uppgifter” snarare än mål. Detta är på många sätt logiskt eftersom de är uttryckta på ett sätt som skiljer sig från hur uppföljningsbara mål vanligen är formulerade.
- 81 Jenny Ingemarsdotter och Daniel K Jonsson (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-4770--SE).
- 82 Vilket bland annat uttrycks av Försvarsberedningen (2019) som att: ”Den mer kortsiktiga styrning och uppföljning som sker inom ramen för budget- och regleringsbrevsprocessen behöver därmed kompletteras med verktyg för mer långsiktig inriktning, planering och uppföljning.”, s. 328.
- 83 Försvarsberedningen (2019) efterlyser en process ”... för en sammanhållen strategisk inriktning av totalförsvaret”, s. 329.

Kapitel 4

- 84 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen).
- 85 Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* (FM:2016.13584:3, MSB 2016-25).
- 86 Försvarsmakten och MSB (2016), s. 4.
- 87 Daniel K Jonsson (2018b), *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gräzonsproblematik* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6338).
- 88 MSB (2019a), *Stöd att hantera gräzonsproblematik* (MSB-hemsida: www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Stod-att-hantera-grazonproblematik/, besökt 2019-02-27).
- 89 MSB (2019a).
- 90 MSB (2019a).
- 91 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Försvarsdepartementet).
- 92 Försvarsberedningen (2019), *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8, Försvarsdepartementet).
- 93 Försvarsberedningen (2019), s. 117.
- 94 Försvarsmakten (2016), *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*, s. 37.
- 95 Försvarsmakten (2016), s. 36.
- 96 Försvarsmakten (2018), *Tillväxt för ett starkare försvar, Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018*.
- 97 ”Aktivt uppsökande uppträdande för att i alla domäner, inklusive cyberrymden, kunna upptäcka fientlig handling och knyta den till en aktör”, Försvarsmakten (2018), s 41.
- 98 ”Flyg- och marinstridskrafter skyddar över tiden handelsvägar för samhällsviktig försörjning”, Försvarsmakten (2018), s 41.
- 99 Försvarsmakten (2018), s 41.
- 100 Försvarsmakten (2018), s. 32.
- 101 Säkerhetspolisen (2019), *Säkerhetspolisens årsbok 2018*, s. 30.
- 102 Must (2019), *Årsöversikt 2018*.
- 103 Se t.ex. Mazarr M.J. (2015), *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press); Zions D.M. (2006), *Revisionism and its variants: Understanding state reactions to foreign policy failure* (Security Studies, 15:4, 632-633).
- 104 Mazarr (2015); Davidson J.W. (2002), *The roots of revisionism: Fascist Italy, 1922-39* (Security Studies, 11:4, 125-126).
- 105 Se t.ex. Persson G. (2017), *The War of the Future: A Conceptual Framework and Practical Conclusions Essays*

- on *Strategic Thought* (Russian Studies, Nato Defence College, 03/17 – July 2017).
- 106 McDermott R. (2016), *Gerasimov Calls for New Strategy to Counter Colour Revolution* (Eurasia Daily Monitor, vol. 13, Is. 46).
 - 107 Galeotti M. (2016), *Hybrid War or Gibriddnaya Voina? Getting Russia's non-linear Military Challenge Right* (Mayak Intelligence), samt *Sverige pekas ut i hybridkrig mot Ryssland*, Svenska Dagbladet, 22 december 2017.
 - 108 En ofta nämnd nyckelreferens i detta sammanhang är den ryska generalstabschefen Valerij Gerasimovs (2013) *Tsennost nauki v predvidenii* (Voenno-Promyshlennyy Kurier, 8(476), 2-3), som behandlar icke-militära metoders roll i mellanstatlig konfliktlösning. Se även exempelvis Gudrun Persson och Carolina Vendil Pallin (2014), *Setting the Scene – the view from Russia* (i Niklas Granholm, Johannes Malminen, Gudrun Persson (red.), *A rude awakening: Ramifications of Russian aggression towards Ukraine*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3892--SE), samt Fredrik Westerlund och Johan Norberg (2016), *Military Means for Non-Military Measures: The Russian Approach to the use of Armed Force as Seen in Ukraine* (Journal of Slavic Military Studies, 29:4, 576-601).
 - 109 Se t.ex. Banasik M. (2016), *Unconventional war and warfare in the gray zone: the new spectrum of modern conflicts* (Journal of Defense Resources Management, 7:1, 37-46); Cormac R., Aldrich R.J. (2018), *Grey is the new black: covert action and implausible deniability* (International Affairs, 94: 3, 477-94); Echevarria II A.J. (2016), *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy* (Strategic Studies Institute and U.S. War College Press); Hermberg N.M. (2016), *The danger of the gray zone: flawed responses to emerging unconventional threats* (Small wars journal, December 6, 2016); Jackson V. (2017), *Tactics of strategic competition. Gray Zones, Redlines, and Conflicts before War* (Naval War College Review, 70:3, 39-61); Wilson I., Smitson S. (2016), *Solving America's gray-zone puzzle* (Parameters, 46:4, 55-67); Wirtz J.J. (2017), *Life in the "Gray Zone": observations for contemporary strategists* (Defense & Security Analysis, 33:2, 106-114).
 - 110 Se t.ex. Hoffman F.G. (2016), *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War* (The Heritage Foundation, 2016 Index of US Military Strength (2015), 25-36).
 - 111 Se t.ex. Banasik (2016).
 - 112 T.ex. Wilson och Smitson (2017).
 - 113 T.ex. Elkus A. (2015), *50 Shades of Gray: Why the Gray Wars Concept Lacks Strategic Sense* (War on the Rocks, December 15th, 2015).
 - 114 Se t.ex. Mazarr (2015); Kapusta P. (2015), *The Gray Zone* (Special Warfare 28, no. 4, 18-25).
 - 115 Se t.ex. Wirtz (2017).
 - 116 Harlow G.D., Maerz G.C. (eds.) (1991), *Measures Short of War: The George F. Kennan Lectures at the National War College, 1946-1947* (Washington, DC: National Defense University Press); Tierney J.J. (2006), *Chasing Ghosts: Unconventional Warfare in American History* (Washington, DC: Potomac Books).
 - 117 Mazarr (2015).
 - 118 Se t.ex. Wirtz (2017). Idén om stegvisa förändringar för att nå framgång knyter an till teorier om inkrementalism som effektiv metod för policyimplementering (främst utanför den utrikes- och säkerhetspolitiska sfären). Se t.ex. Lindblom C.E. (1959), *The Science of Muddling Through* (Public Administration Review, 19:2, 79-88); Lindblom C.E., Woodhouse E.J. (1993), *The Policy-making Process* (New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs).
 - 119 Se t.ex. Mazarr (2015).
 - 120 Se Mazarr (2015), som många skribenter refererar till i detta sammanhang.
 - 121 Malin Severin (2018), *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt. Utmaningar för underrättelsetjänsten* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4577--SE).
 - 122 Se t.ex. Hagelstam A., Narinen K. (2018), *Cooperating to counter hybrid threats* (NATO Review, 23 november 2018).
 - 123 Se t.ex. Kofman M., Rojansky M. (2015), *A closer look at Russia's "Hybrid War"* (Kennan Cable, no. 7, April 2015).
 - 124 Wigell M. (2019), *Hybrid interference as a wedge strategy: a theory of external interference in liberal democracy* (International Affairs, 95:2, 255-275)
 - 125 Frank Rosenius m.fl. (2017), *Ett nytt totalförvar. En vitbok från KV21 (Krigsvetenskap i det 21:a århundradet)* (Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien).
 - 126 Lanoszka A. (2016), *Russian hybrid warfare and extended deterrence in eastern Europe* (International Affairs 92:1, 175-195) (vår översättning från engelska).
 - 127 Vanligt förekommande synsätt inom amerikanska försvarskretsar, enligt Severin (2018).
 - 128 Mazaar (2015) (vår översättning från engelska).
 - 129 Kähkö I. (2016), *All krigföring är av hybrid natur* (Statsvetenskaplig tidskrift, 118:4, 623-641).
 - 130 Hoffman (2015) (vår översättning från engelska).
 - 131 Kähkö (2016)..
 - 132 Atte Harjanne, Eetu Muilu, Jekaterina Pääkkönen, Hanna Smith (2018), *Helsingfors i hybridhotens tid – hybridpåverkan och staden* (Helsingfors stad, centralförvaltningens publikationer 2018:22, samt The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats), s. 5.
 - 133 Severin (2018), samt Wigell (2019).
 - 134 Bulfin A. (2017), *Popular culture and the "new human condition": Catastrophe narratives and climate change* (Global and planetary change, 156, 140-146).
 - 135 Misse Wester (2015), *Mänskligt beteende i katastrofer* (i Susann Baez Ullberg, Per Becker (red.), *Katastrofriskreducering*, Lund: Studentlitteratur); Sofia Nilsson, Aida Ilvinus, Ann Enander (2015), *Frames of Public Reactions in Crisis* (Journal of Contingencies and Crisis Management, 24:1, 14-26).

- 136 Peer Illner och Isak Winkel Holm (2016), *Making sense of disaster: the cultural studies of disaster* (in Rasmus Dahlberg, Oliver Rubin, Morten Thanning Vendelø (red.), *Disaster research: multidisciplinary and international perspectives*, London: Routledge).
- 137 Nick Muntean och Matthew Thomas Payne (2009), *Attack of the living dead: Recalibrating terror in the post-September 11 zombie film* (in Andrew Schopp & Matthew B. Hill (red.), *The war on terror and American popular culture: September 11 and beyond*, Teaneck: Fairleigh Dickinson University Press).
- 138 *Operation Garbo* skrevs av Ingemar Dörfer (forskningschef på FOA), Bo Hugemark (överste), Lars Christiansson (redaktör), i senare delar av trilogin tillkom Stellan Bojerud (överstelöjtnant).

Kapitel 5

- 139 Försvarsmakten (2016), *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*. Modellen har sedan utvecklats och kompletterats i bl.a. FOI-rapporterna *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (2017, FOI-R--4434--SE) och *Gräzonspromatit och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning* (2018, FOI-R--4590--SE), av Daniel K Jonsson.
- 140 Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat* (Malmö: Gleerups).
- 141 Förutom en uppfattning om antagonists vilja och förmåga krävs också den normativa värderingen att det som eventuellt hotas av antagonisten är värdefullt. Det är tveksamt om hot som inte hotar något värdefullt verkligen utgör hot i relevant mening. I sammanhanget av totalförsvaret skulle det värdefulla kunna vara Sveriges suveränitet, befolkningens väl och ve, och så vidare.

Kapitel 6

- 142 Christoffer Wedebrand (2019), *Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4771--SE), s. 14.
- 143 Se t.ex. Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen).
- 144 Se Prop. 2014/15:109.
- 145 Fredrik Lindgren (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 5089).
- 146 Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* (FM:2016.13584:3, MSB 2016-25), s. 5.
- 147 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Försvarsdepartementet), s. 83.
- 148 Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt* (Stockholm:

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4649--SE).

Kapitel 7

- 149 Se till exempel *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, av Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach (2017) (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4431--SE), samt Styrelsen för psykologiskt försvar (1996), *Försvarsvilja 2000 – en antologi*.
- 150 Det kan dock finnas andra orsaker till att inskränkningar av individens frihet accepteras såsom ekonomisk kompensation, socialt tryck, juridisk vedergällning, hur grundutbildningen för militärtjänstgöring uppfattas, frånvaro av politisk opposition etc. Även gruppsykologiska bevelsegrunder kan spela stor roll, till exempel att man låter sig skrivas in för värnplikt eftersom "alla andra gör det".
- 151 Björn Körloff (1996), *Vad menar vi med försvarsvilja?* (i Styrelsen för psykologiskt försvar, 1996), s. 80.
- 152 Körloff (1996).
- 153 Olof Petersson (2018), *Medborgarna och det psykologiska försvaret* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB1229).
- 154 Körloff (1996), s. 80.
- 155 Petersson (2018), s. 25.
- 156 Se till exempel resonemang i Petersson (2018).
- 157 Niklas Rossbach menar till exempel att myndigheter i sin iver att stärka försvarsviljan riskerar att hemfalla till inhemsk propaganda som på sikt kan göra mer skada än nytta. Niklas H. Rossbach (2017b), *Psykologiskt försvar – avgörande för svensk försvarsförmåga* (i Cecilia Hull Wiklund, Daniel Faria, Bengt Johansson, Josefin Öhrn-Lundin (red.), *Strategisk utblick 7: Närområdet och nationell säkerhet*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4454--SE).
- 158 De möjligheter och de risker som sådan maskering (på engelska masking) kan leda till diskuteras bl.a. i *The Politics of Crisis Management. Public leadership under pressure* (Cambridge University Press, 2005), av Arjen Boin, Paul t'Hart, Eric Stern och Bengt Sundelius.
- 159 Petersson (2018), s. 19.
- 160 Detta argumenteras för av Rossbach (2017b).
- 161 Christoffer Wedebrand (2019), *Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4771--SE).
- 162 Scenario ur enkäten (Wedebrand 2019, s. 32): "Sverige har angripits militärt av ett annat land. Angriparen har förstört både militära anläggningar och civil bebyggelse och infrastruktur. Cyberattacker har riktats mot viktiga samhällsfunktioner. Angriparens soldater har landsatts på svensk mark vid vissa strategiskt viktiga platser. Utmaningarna för samhället är omfattande."
- 163 Wedebrand (2019), s. 34.

Kapitel 8

- 164 Karl Fredriksson (1939), *Kan vi klara oss? Vår folkförsörjning i krisberedskap* (Stockholm).
- 165 Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, (Malmö: Gleerups), s. 21.
- 166 SOU 1946:19, *Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation*.
- 167 Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen), s. 177.
- 168 EU (2016), *European Union Global Strategy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (June, 2016), s. 7.
- 169 Eva Hagström Frisell och Anna Sundberg (2018), *Pesco - den fortsatta utvecklingen och dess konsekvenser för Sverige* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI MEMO 6397).
- 170 Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Försvarsdepartementet), s. 161.
- 171 Försvarsberedningen (2019), *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8, Försvarsdepartementet), s. 338.
- 172 Försvarsberedningen (2017), s. 163. "Eftersom det är osäkert huruvida leveranser kommer att kunna nå Sverige vid en säkerhetspolitisk kris i Europa som sträcker sig över en längre tid än tre månader kan det i ett sådant läge krävas att göra en omställning för att öka den inhemska produktionen av t.ex. livsmedel."
- 173 MSB (2019b), *Stärkt samarbete med Finland om försörjningsberedskap* (MSB-hemsida: www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Starkt-samarbete-med-Finland-om-forsorjningsberedskap/, besökt 2019-05-04).
- 174 MSB (2018), *Om krisen eller kriget kommer* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ. nr. MSB1186), s. 5.
- 175 MSB (2018), s. 10-11.
- 176 ÖEF (1979), *Det ekonomiska försvaret* (Stockholm: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, nr. 3).
- 177 Se fördjupad diskussion i Daniel K Jonsson (2018), *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4590--SE), s. 51-55.
- 178 För diskussion om den tidliga dimensionen i väpnade konflikter, se Per Larsson, Christoffer Wedebrand och Carl Denward (2018), *Personal för ett nytt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4675--SE).
- 179 Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4649--SE).
- 180 ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret* (Stockholm: Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap), s. 7.
- 181 Se Olle Månsson (1976), *Industriell beredskap om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget* (Stockholm: Liber Förlag), s. 43 (citerar instruktionen från 1928).
- 182 Civilförsvarsstyrelsen (1952), *Om kriget kommer* (Kungl. Civilförsvarsstyrelsen), s. 14.
- 183 Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4431--SE).
- 184 ÖCB (1996), *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag* (Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap).
- 185 Bengt Siösteen (1974), *Vad menas med ekonomiskt försvar?* (Svenska dagbladet, 22 januari 1974).
- 186 Berthold Westemar (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF), s. 25 och 46.
- 187 Som MSB (2018) skriver i broschyren *Om krisen eller kriget kommer* som skickades ut till alla svenska hushåll i maj 2018 (s. 5): "Vid en samhällskris kommer hjälpen att först gå till dem som bäst behöver den. De flesta måste vara beredda på att kunna klara sig själva en tid. Ju bättre förberedd du är desto större möjlighet har du också att hjälpa andra som inte har samma förutsättningar. Viktigast är att ha vatten, mat och värme och att kunna ta del av information från myndigheter och medier."
- 188 Försvarsberedningen (2019), s. 279.
- 189 Christoffer Wedebrand (2019), *Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4771--SE).
- 190 Wedebrand (2019), s. 37.

Kapitel 9

- 191 Exempelvis Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* (FM:2016.13584:3, MSB 2016-25); Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Försvarsdepartementet); *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8, Försvarsdepartementet).
- 192 Christoffer Wedebrand, Björn Nevhage och Misse Wester (2016), *Kris i samhället: En intervjustudie om samhällets krishanterares syn på begreppet kris i samhället* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4288--SE).
- 193 Johan Eriksson använder begreppet hotbild på likartat sätt; med hotbild avses föreställningar om hot, alltså tolkningar av verkligheten. Se Johan Eriksson (2001a), *Introduktion: hotbildernas politik* (i Johan Eriksson (red.), *Hotbildernas politik*, Stockholm: Utrikespolitiska institutet), samt Johan Eriksson (2004), *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*

- (Stockholm: Santérus).
- 194 Försvarsberedningen (2017).
 - 195 Eriksson (2004).
 - 196 Eftersom organisationer alltså utgörs av individer kan det tänkas råda oenighet om hotbilden även inom en och samma aktör – exempelvis om olika analytiker vid en myndighet inte kan komma överens om vad som hotar eller vad som hotas.
 - 197 Janice Gross Stein (2013), *Threat Perception in International Relations* (in Leonine Huddy, David O Sears & Jack S. Levy (red.) (2013), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford: Oxford University Press).
 - 198 Gross Stein (2013).
 - 199 Se exempelvis Irving Janis forskning om grupp tänkande (*group think*), alltså när behovet av sammanhållning i en grupp övertrumfar gruppmedlemmarnas självständiga kritiska tänkande. Irving L Janis (1982), *Groupthink* (2. Ed., Boston: Houghton Mifflin Company).
 - 200 Möjligen kan nämnda teorier även förklara varför relevanta hotbilder i somliga fall inte uppkommer. Exempelvis genom att ett problem förenklas i sådan grad att det inte längre framstår som ett hot fastän att det i egentlig mening är det. Eller därför att någonting som i egentlig mening utgör ett omfattande hot inte framstår som sådant eftersom det inte hotar faktiska tillgångar.
 - 201 Se exempelvis Johan Eriksson, Ulf Bjereld, Fredrik Bynander, Erik Noreen, Anders Mellbourn och Alexa Robertson (2001), *Hotbildspolitikens konsekvenser* (i Johan Eriksson (red.)), samt se John W. Kingdons forskning om *agenda setting* mer generellt. I likhet med Eriksson (2001) menar Kingdon att sannolikheten ökar för att en fråga hamnar på maktthavarnas agenda om den inramas som ett problem, gärna tillsammans med en händelse som skapar uppmärksamhet kring frågan, och om frågan drivs av inflytelserika personer. Även förändringar eller utvecklingar i den politiska sfären anses spela in i sammanhanget. John W Kingdon (1994/2011), *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Updated Second Edition, Boston: Longman).
 - 202 Beskrivningen utgår från Allison och Zelikows beskrivning av den rationella aktörsmodellen, i deras klassiska studie där de kontrasterar och testar olika teoretiska perspektivs förmåga att förklara Kubakrisen. Graham Allison och Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Addison-Wesley Longman).
 - 203 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen), s. 1.
 - 204 Karl E Weick (1995), *Sensemaking in Organizations* (Thousand Oaks: SAGE Publications), samt Karl E Weick (1988), *Enacted Sensemaking in Crisis Situations* (Journal of Management Studies, 25(4), 305-317).
 - 205 Barry Buzan, Ole Wæver & Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers).
 - 206 Johan Eriksson (2001b), *Hur IT blev säkerhetspolitik* (i Johan Eriksson (red.)), s. 68.
 - 207 Eriksson (2001a), s. 9-10.
 - 208 Se även Ulrich Beck (2008/2017), *Weltrisikogesellschaft* (5. Auflage 2017, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag).
 - 209 Se exempelvis Lennart Lundquists forskning om varför det uppstår implementeringsfel. Enligt Lundquist kräver en lyckad implementering att utföraren såväl vill som kan genomföra beslutet (men också att denne förstår beslutet om vad som ska implementeras). Lennart Lundquist (1987), *Implementation steering: an actor-structure approach* (Lund: Studentlitteratur).
 - 210 För diskussioner kring förutsättningar för målstyrning inom offentlig verksamhet se t.ex. Percy Hartoft och Maria Lignell (1995), *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga* (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, FOA-R-95-0082-8.6--SE); Daniel Tarschys (2006), *Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat* (i Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium, Statskontorets småskrifter, nr. 1); Susanna Alexius (2017), *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt* (Stockholm: Handelshögskolan).
 - 211 I alla fall inte mellan mål på övergripande nivå som ofta inte är så tydligt definierade att de är ”uppnåbara”. En prioritering av ett sådant mål skulle i teorin kunna leda till att det inte genomförs något arbete mot andra mål.
 - 212 Matilda Olsson, Charlotte Ryghammar och Jenny Lundén (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-4551--SE).
 - 213 Se t.ex. Ingvar Hellquist och Stefan Westman (2014), *Företagande i krig. Möjligheter och hinder ur ett före-, under- och efterperspektiv* (Stockholm: Försvarshögskolan, publ. 265/2014).
 - 214 Fredrik Lindgren (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 5089); Daniel K Jonsson (2018), *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6338).
 - 215 Tillitens betydelse för ett väl fungerande demokratiskt samhället diskuteras bland annat i en klassisk studie av Robert D Putnam (1993/2011), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien* (andra upplagan, Stockholm: SNS Förlag).
 - 216 Se t.ex. Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier och Niklas H Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-4431--SE).
 - 217 Se till exempel De Bruijne M., van Eeten M. (2007), *Systems that should have failed: Critical Infrastructure Protection in an Institutionally Fragmented Environment* (Journal of Contingencies and Crisis Management, 15(1), 18-29); Pilav A. (2012). *Before the war, after the war: Urban imageries for urban resilience* (International Journal of Disaster Risk Science, 3(1), 23-37).

Bildkällor

Omslagsbild: Utrangerade järnvägssyllar från norra stambanan. Foto: Daniel Jonsson.

S. 2: FOI forskar för en säkrare värld. Foto: FOI.

Inledning, s. 5: Traverskran vid nedlagd SJ-verkstad. Foto: Magnus Dahlberg/MOI.

Kapitel 1, s. 6: Kapten Bredberg förklarar 1955 hur Krigsmakten hanterar atomvapen. Foto: fotograf okänd/Svenska dagbladet via IMS Vintage Photos (public domain).

Kapitel 1, s. 8: Per Albin Hansson och kung Gustav V. Foto: Pressens bild (public domain).

Kapitel 1, s. 9: Serietidningsomslag för Atomic War! #1, November 1952. Bild: okänd upphovsman (utgången copyright).

Kapitel 1, s. 10: Olof Palme och den nordvietnamesiska moskvaambassadören 1968. Foto: Scanpix (public domain).

Kapitel 1, s. 11: Carl Bildt och Barack Obama 2013. Foto: Pete Souza/White House (public domain).

Kapitel 2, s. 12: Potatiskö år 1917 vid Södermannagatan 44, Stockholm. Foto: Axel Malmström/Stockholmskällan, Fotonummer E 14291 (CC BY 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/legalcode>).

Kapitel 2, s. 14: Katarinabergets skyddsrum. Foto: Holger Ellgaard (CC BY-SA 3.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>).

Kapitel 2, s. 16: Folkgasmask typ 32, från 1955. Foto: FOI.

Kapitel 2, s. 17: Kristvål och kristvättmedel. Foto: FOI.

Kapitel 3, s. 18: Person i skyddsutrustning undersöker farliga saker. Foto: FOI.

Kapitel 3, s. 21: Flaggor i blåsväder. Foto: Lars Clason/FOI.

Kapitel 4, s. 24: Gråväder över Tjuvberget och Övre Herten i Hälsingland. Foto: Jenny Ingemarsdotter.

Kapitel 4, s. 26: Björn von Sydow och Peter Hultqvist 2019. Foto: Ninni Andersson/Regeringskansliet.

Kapitel 4, s. 28: Universitetshuset i Uppsala. Foto: Selixshiraii (CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).

Kapitel 4, s. 31: Dawn of the Dead. Bild: Universal Pictures (CC BY-NC 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0/legalcode>).

Kapitel 4, s. 32: Den blomstertid nu kommer. Bild: Crazy Pictures (CC BY-NC-ND 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/legalcode>).

Kapitel 4, s. 33: Operation Garbo. Bild och Copyright: Timbro förlag.

Kapitel 4, s. 34: Litteratur i välsorterad bokhylla. Foto: Camilla Eriksson.

Kapitel 5, s. 36: Stadsmiljö, Stockholm. Foto: FOI.

Kapitel 6, s. 42: Bedömning via smileys. Foto: Shutterstock (<https://www.shutterstock.com/license>).

Kapitel 6, s. 45: Drivmedelspump. Foto: Pexels (<https://www.pexels.com/sv-se/photo-license/>)

Kapitel 6, s. 47: Brandbil. Foto: Janee (CC BY-SA 3.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>)

Kapitel 6, s. 48: Skyltning till Muskö. Foto: Holger Ellgaard (CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).

Kapitel 7, s. 52: Folkparken i Norrköping. Foto: Sakletare (public domain).

Kapitel 8, s. 56: Krislåda. Foto: Thomas Henrikson/MSB.

Kapitel 8, s. 60: Broschyrer då och nu. Foto: FOI.

Kapitel 8, s. 61: Ransoneringskort. Foto: FOI.

Kapitel 8, s. 62: Flaggor. Foto: FOI.

Kapitel 9, s. 64: CBRN-rekognoseringsgrupp. Foto: Niklas Ehlén/Försvarsmakten.

Kapitel 9, s. 67: Individer på myndighet i samspråk. Foto: Rikard Westman/FOI.

Avslutande reflektioner, s. 71: Ballistic sunset. Foto: Morgan Powen (<https://se.freeimages.com/license>)

Avslutande reflektioner, s. 72: Detalj av spårväxel vid nedlagt lokstall. Foto: Daniel Jonsson.

Referenser

- Agrell W. (1994), *Alliansfri – tills vidare – Ett svenskt säkerhetsdilemma* (Stockholm: Natur och Kultur)
- Agrell W. (2000), *Fred och Frukta – Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000* (Lund: Historiska Media)
- Agrell W. (2002), *Svenska förintelsevapen: utvecklingen av kemiska och nukleära stridsmedel 1928-1970* (Lund: Historiska media)
- Agrell W. (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat* (Malmö: Gleerups)
- Alexius S. (2017), *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt* (Stockholm: Handelshögskolan)
- Allison G., Zelikow P. (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Addison-Wesley Longman)
- Almqvist K., Linklater A., Mackenzie A. (red.) (2016), *The Return of Geopolitics* (Stockholm: Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation)
- Anderies J.M., Folke C., Walker B., Ostrom E. (2013), *Aligning Key Concepts for Global Change Policy: Robustness, Resilience and Sustainability* (Ecology and Society, 18(2):8)
- Anderson B., Jeppsson T. (2016), *Bricka i ett stort spel: när kriget kom till Gotland* (Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek)
- Anderson B., Jeppsson T. (2018), *Ett trovärdigt totalförsvar – slutrapport från projektet KV21* (Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademin)
- Andersson S. (1987), *Anfall mot Sverige* (Stockholm: Atlantis)
- Artéus G., Fältström H. (red.) (2011), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig* (Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, FOKK, Publikation nr. 31)
- Atwood M. (2009), *Syndafloedens år* (Originaltitel: The Year of the Flood) (London: Bloomsbury Publishing)
- Banasik M. (2016), *Unconventional war and warfare in the gray zone: the new spectrum of modern conflicts* (Journal of Defense Resources Management, 7:1, 37-46)
- Beck U. (2008/2017), *Weltrisikogesellschaft* (5. Auflage 2017, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag)
- Bergenäs J., Ögren Wangers M. (red.) (2015), *Kan Sverige försvaras – mot vad? – En antologi om svensk säkerhetspolitik* (Helsingborg: Ekerlids förlag)
- Bergman D. (2013), *36 timmar* (Stockholm: Lind & Co.)
- Bergman D. (2016), *6 dagar* (Stockholm: Lind & Co.)
- Bjereld U., Johansson A.W., Molin K. (2008), *Sveriges säkerhet och världens fred – Svensk utrikespolitik under kalla kriget* (Stockholm: Santérus förlag)
- Björnsson A. (red.) (2015), *Försvaret Främst – En antologi om hur Sverige kan och bör försvara sig* (Lund: Celanders förlag)
- Björnsson A., Hirdman S. (red.) (2014), *Bevara Alliansfriheten – Nej till Nato-medlemskap – en antologi om Sveriges säkerhetspolitik* (Lund: Celanders förlag)
- Boëthius M.P. (1991/2001), *Heder och Samvete – Sverige under andra världskriget* (Stockholm: Ordfront förlag)
- Boin A., t'Hart P., Stern E., Sundelius B. (2005), *The Politics of Crisis Management. Public leadership under pressure* (Cambridge University Press)
- Boye K. (1940), *Kallocain* (Stockholm: Albert Bonniers Förlag)
- Bring O. (2008), *Neutralitetens uppgång och fall – eller den gemensamma säkerhetens historia* (Stockholm: Atlantis)
- Bulfin A. (2017), *Popular culture and the "new human condition": Catastrophe narratives and climate change* (Global and planetary change, 156, 140-146)
- Buzan B., Wæver O., de Wilde J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers)
- Civildörsvarsstyrelsen (1952), *Om kriget kommer* (Kungl. Civildörsvarsstyrelsen)
- Civildörsvarsstyrelsen (1978), *Fakta om Civildörsvaret: Att skydda och rädda liv* (Stockholm: Civildörsvarsstyrelsen)
- Cormac R., Aldrich R.J. (2018), *Grey is the new black: covert action and implausible deniability* (International Affairs, 94: 3, 477-94)
- Cosmo Film (2018), *Gråzon* (Dansk-svensk TV-serie, C More. Cosmo Film)
- Crazy Pictures (2018), *Den blomstertid nu kommer* (spelfilm, Crazy Pictures, Film i Väst, SF Studios)
- Davidson J.W. (2002), *The roots of revisionism: Fascist Italy, 1922-39* (Security Studies, 11:4, 125-126)
- De Bruijne M., van Eeten M. (2007), *Systems that should have failed: Critical Infrastructure Protection in an Institutionally Fragmented Environment* (Journal of Contingencies and Crisis Management, 15(1), 18-29)
- DeLillo D. (1985), *Vitt brus* (Originaltitel: White noise) (New York: Viking Press)
- Echevarria II A.J. (2016), *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy* (Strategic Studies Institute and U.S. War College Press)
- Elkus A. (2015), *50 Shades of Gray: Why the Gray Wars Concept Lacks Strategic Sense* (War on the Rocks, December 15th, 2015)
- Eriksson J. (2001a), *Introduktion: hotbildernas politik* (i Johan Eriksson (red.), Hotbildernas politik, Stockholm: Utrikespolitiska institutet)
- Eriksson J. (2001b), *Hur IT blev säkerhetspolitik* (i Johan Eriksson (red.), Hotbildernas politik, Stockholm: Utrikespolitiska institutet)

- Eriksson J. (2004/2006), *Kampen om hotbilden: Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik* (andra upplaga, Stockholm: Santérus)
- Eriksson J., Bjereld U., Bynander F., Noreen E., Mellbourn A., Robertson A. (2001), *Hotbildspolitikens konsekvenser* (i Johan Eriksson (red.), *Hotbildernas politik*, Stockholm: Utrikespolitiska institutet)
- Erlander T. (2001), *Dagböcker 1945-1949* (Hedemora: Gidlunds förlag)
- EU (2016), *European Union Global Strategy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (June, 2016)
- Fasad (2018), *Jimmie* (spelfilm, Fasad AB)
- Francis R., Bekera B. (2014), *A metric and frameworks for resilience analysis of engineered and infrastructure systems* (Reliability Engineering and System Safety, vol. 121, 90-103)
- Fredriksson K. (1939), *Kan vi klara oss? Vår folkförsörjning i krisberedskap* (Stockholm)
- Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66, Stockholm: Försvarsdepartementet)
- Försvarsberedningen (2019), *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8, Försvarsdepartementet)
- Försvarsmakten (2016), *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*
- Försvarsmakten (2018), *Tillväxt för ett starkare försvar. Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018*
- Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret* (FM:2016.13584:3, MSB 2016-25)
- Gaddis J.L. (2015), *Kalla Kriget – Pakterna, spionerna, lögnerna och sanningen* (Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek)
- Galeotti M. (2016), *Hybrid War or Gibridnaya Voina? Getting Russia's non-linear Military Challenge Right* (Mayak Intelligence)
- Geijer H. (2014), *Zombieöverlevnad: Din guide till apokalypsen* (Malmö: Apart)
- Geijer H. (2017), *Överlev katastrofen: Tolv sätt att förbereda dig* (Stockholm: Ordfront)
- Gerasimov V. (2013) *Tsennost nauki v predvidenii* (Voenno-Promyshlennyi Kurier, 8(476), 2-3)
- Gilmour J. (2011), *Hitler, Stalin och Sverige – Ett nytt perspektiv på den svenska erfarenheten av andra världskriget* (Santérus förlag)
- Greaney M. (2015), *Hot över Östersjön* (Originaltitel: Tom Clancy: commander in chief) (New York: G.P. Putnam's Sons)
- Gross Stein J. (2013), *Threat Perception in International Relations* (in Huddy L., Sears D.O., Levy J.S. (red.) (2013), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford: Oxford University Press)
- Gustafsson B. (2010), *Sanningen om ubåtsfrågan – Ett försök till analys* (Stockholm: Santérus)
- Hagelstam H., Narinen K. (2018), *Cooperating to counter hybrid threats* (NATO Review, 23 november 2018)
- Hagström Frisell E., Sundberg A. (2018), *Pesco - den fortsatta utvecklingen och dess konsekvenser för Sverige* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI MEMO 6397)
- Hall B.G. (2017), *Funktionen utrikeshandel* (Analys & Perspektiv, vol. 1, 137-144)
- Harjanne A., Muilu E., Pääkkönen J., Smith H. (2018), *Helsingfors i hybridhotens tid – hybridpåverkan och staden* (Helsingfors stad, centralförvaltningens publikationer 2018:22, samt The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats)
- Harlow G.D., Maerz G.C. (eds.) (1991), *Measures Short of War: The George F. Kennan Lectures at the National War College, 1946-1947* (Washington, DC: National Defense University Press)
- Hartoft P., Lignell M. (1995), *Målstyrning inom det civila försvaret – krav på operativ förmåga* (Stockholm: Försvarets forskningsanstalt, FOA-R--95-0082-8.6--SE)
- Hellquist I., Westman S. (2014), *Företagande i krig. Möjligheter och hinder ur ett före-, under- och efterperspektiv* (Stockholm: Försvarshögskolan, publ. 265/2014)
- Hermberg N.M. (2016), *The danger of the gray zone: flawed responses to emerging unconventional threats* (Small wars journal, December 6, 2016)
- Hoffman F.G. (2016), *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War* (The Heritage Foundation, 2016 Index of US Military Strength (2015), 25-36)
- Holmström M. (2015), *Den Dolda Alliansen* (Stockholm: Atlantis)
- Hugemark B. (1986), *Försvar för neutralitet – Några perspektiv på utvecklingen sedan 1945* (i Hugemark B. (red.), *Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitisk 1809-1985*, Stockholm: Nordstedt)
- Illner P., Holm I.W. (2016), *Making sense of disaster: the cultural studies of disaster* (in Dahlberg R., Rubin O., Vendelø M.T. (red.), *Disaster research: multidisciplinary and international perspectives*, London: Routledge)
- Ingemarsdotter J., Jonsson D.K. (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4770--SE)

- Ingemarsdotter J., Sparf A., Karlsson L., Lundén J. (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4649--SE)
- Jackson V. (2017), *Tactics of strategic competition. Gray Zones, Redlines, and Conflicts before War* (Naval War College Review, 70:3, 39-61)
- Janis I.L. (1982), *Groupthink* (2. Ed., Boston: Houghton Mifflin Company)
- Joffe J. (2016), *The End of "The End of History" and the Return of Power Politics* (in Almquist K., Linklater A., Mackenzie A. (red.), *The Return of Geopolitics*, Stockholm: Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation)
- Johansson B., Darin Mattsson K., Mittermaier E., Roszbach N.H. (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen. En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4431--SE)
- Jonsson D.K. (2017), *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4434--SE)
- Jonsson D.K. (2018a), *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4590--SE)
- Jonsson D.K. (2018b), *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6338)
- Justitiedepartementet (2015), *Planeringsanvisningar för det civila försvaret* (Regeringsbeslut II:16, 2015-12-10)
- Kapusta P. (2015), *The Gray Zone* (Special Warfare 28, no. 4, 18-25)
- Kingdon J.W. (1994/2011), *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Updated Second Edition, Boston: Longman)
- Kofman M., Rojansky M. (2015), *A closer look at Russia's "Hybrid War"* (Kennan Cable, no. 7, April 2015)
- Koistinen A. (2014), *Skymning över Europa: en politisk thriller* (Stockholm: Hjalmarson & Högberg)
- Kronvall O., Petersson M. (2012), *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945-1991* (Stockholm: Santérus Academic Press Sweden)
- Käihkö I. (2016), *All krigföring är av hybrid natur* (Statsvetenskaplig tidskrift, 118:4, 623-641)
- Körloff B. (1996), *Vad menar vi med försvarsvilja?* (i Styrelsen för psykologiskt försvar, *Försvarsvilja 2000 – en antologi*)
- Lanoszka A. (2016), *Russian hybrid warfare and extended deterrence in eastern Europe* (International Affairs 92:1, 175-195)
- Larsson P., Wedebrand C., Denward C. (2018), *Personal för ett nytt försvar – Förutsättningar, problem och möjligheter* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4675--SE)
- Liljenberg P. (2016), *Entropia: en politisk thriller* (Stockholm: The Brand Portal)
- Lindal K. (2004), *Om Kriget hade kommit – Folkberedskapen och motståndandan i Sverige under andra världskriget* (Stockholm: Carlssons)
- Lindblom C.E. (1959), *The Science of Muddling Through* (Public Administration Review, 19:2, 79-88)
- Lindblom C.E., Woodhouse E.J. (1993), *The Policy-making Process* (New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs)
- Lindgren F. (2014), *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 5089)
- Ludendorff E. (1935), *Der totale Krieg* (München: Ludendorffs Verlag)
- Lundgren B.R. (2011), *Totalförsvarets tillkomst och utveckling* (i Artéus G., Fältström H. (red.), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Forskningsprojektet Försvaret och det kalla kriget, FOKK, Publikation nr. 31)
- Lundquist L. (1987), *Implementation steering: an actor-structure approach* (Lund: Studentlitteratur)
- Magnusson L. (2010), *Sveriges Ekonomiska Historia* (Stockholm: Nordstedts)
- Mazarr M.J. (2015), *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press)
- McCarthy C. (2006), *Vägen* (Originaltitel: The Road) (New York: Vintage books)
- McDermott R. (2016), *Gerasimov Calls for New Strategy to Counter Colour Revolution* (Eurasia Daily Monitor, vol. 13, Is. 46)
- McMeekin S. (2016), *Geopolitics and History: Framing the Debate* (in Almquist K., Linklater A., Mackenzie A. (red.), *The Return of Geopolitics*, Stockholm: Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation)
- Mead W.R. (2016), *The End of History Ends* (in Almquist K., Linklater A., Mackenzie A. (red.), *The Return of Geopolitics*, Stockholm: Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation)
- MSB (2014a), *Övergripande inriktning för samhällsskydd och beredskap* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB708).
- MSB (2014b), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB777).

- MSB (2015), *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet* (Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB841)
- MSB (2018), *Om krisen eller kriget kommer* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB1186)
- MSB (2019a), *Stöd att hantera gräzonsproblematik* (MSB-Hemsida: www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Stod-att-hantera-grazonproblematik/, besökt 2019-02-27)
- MSB (2019b), *Stärkt samarbete med Finland om försörjningsberedskap* (MSB-hemsida: www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter-fran-MSB/Starkt-samarbete-med-Finland-om-forsorjningsberedskap/, besökt 2019-05-04)
- Muntean N., Payne M.T. (2009), *Attack of the living dead: Recalibrating terror in the post-September 11 zombie film* (in Schopp A., Hill M.B. (red.), *The war on terror and American popular culture: September 11 and beyond*, Teaneck: Fairleigh Dickinson University Press).
- Must (2019), *Årsöversikt 2018*
- Månsson O. (1976), *Industriell beredskap: om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget* (Stockholm: Liber Förlag)
- Nilsson S., Ilvinus A., Enander A. (2015), *Frames of Public Reactions in Crisis* (Journal of Contingencies and Crisis Management, 24:1, 14-26)
- NRK (2015), *Ockupationen* (Originaltitel: Okkupert) (Norsk TV-serie, NRK TV2)
- Ojanen H., Herolf G., Lindahl R. (2000), *Non-alignment and European Security Policy – Ambiguity at Work* (Helsingfors: The Finnish Institute of International Affairs och Bonn: Institut für Europäische Politik)
- Olsson M., Ryghammar C., Lundén J. (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4551--SE)
- Oredsson S. (2003), *Svensk oro – Offentlig fruktan i Sverige under 1900-talets senare hälft* (Lund: Nordic Academic Press)
- Orwell G. (1949), *1984* (Originaltitel: Nineteen Eighty-Four) (London: Secker and Warburg)
- Persson G. (2017), *The War of the Future: A Conceptual Framework and Practical Conclusions Essays on Strategic Thought* (Russian Studies, Nato Defence College, 03/17 – July 2017)
- Persson G., Vendil Pallin C. (2014), *Setting the Scene – the view from Russia* (i Niklas Granholm, Johannes Malminen, Gudrun Persson (red.), *A rude awakening: Ramifications of Russian aggression towards Ukraine*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3892--SE)
- Petersson O. (2018), *Medborgarna och det psykologiska försvaret* (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, publ.nr. MSB1229)
- Pilav A. (2012), *Before the war, after the war: Urban imageries for urban resilience* (International Journal of Disaster Risk Science, 3(1), 23-37)
- Prop. 1969:110, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret*
- Prop. 1999/2000:30, *Det nya försvaret* (Regeringen)
- Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (Regeringen)
- Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Regeringen)
- Putnam R.D. (1993/2011), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien* (andra upplagan, Stockholm: SNS Förlag)
- Regeringen (2017), *Nationell säkerhetsstrategi* (Regeringskansliet, Statsrådsberedningen)
- Roberts A. (1986), *Nations in Arms – the theory and practice of territorial defence* (Basingstoke: Macmillan och IISS)
- Rosenius F. m.fl. (2017), *Ett nytt totalförsvär. En vitbok från KV21 (Krigsvetenskap i det 21:a århundradet)* (Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien)
- Rosbach N.H. (2017a), *Fighting Propaganda – the Swedish experience of psychological warfare and Sweden's psychological defence, 1940-1960* (Stockholm: Axel och Margaret Ax:son Johnson Foundation)
- Rosbach N.H. (2017b), *Psykologiskt försvar – avgörande för svensk försvarsförmåga* (i Hull Wiklund C., Faria D., Johansson B., Öhrn-Lundin J. (red.), *Strategisk utblick 7: Närområdet och nationell säkerhet*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4454--SE)
- Severin M. (2018), *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt. Utmaningar för underrättelsetjänsten* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4577--SE)
- SFS 1992:403, *Lag om totalförsvär* (Stockholm: Justitiedepartementet)
- Shirreff R. (2017), *Krig med Ryssland: Baltikum ockuperat, Nato i strid och Sverige oförsvarat!* (Originaltitel: War with Russia: An Urgent Warning from Senior Military Command) (Stockholm: Svenskt militärhistoriskt bibliotek)
- Siösteen B. (1974), *Vad menas med ekonomiskt försvar?* (Svenska dagbladet, 22 januari 1974).
- Sjodin S., Sjodin M. (2016), *Förberedd: En introduktion till skandinavisk krisberedskap och prepping* (Stockholm: Books on Demand)
- Skagerlund R. (2016), *Mare Balticum: en roman om när kriget kom till Sverige* (Stockholm: Books on Demand)

- SOU 1946:19, *Betänkande med förslag rörande den ekonomiska försvarsberedskapens framtida organisation*
- SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid: Betänkande av försörjningsberedskapsutredningen*
- SOU 1977:1, *Totalförsvaret 1977-82. Betänkande av 1974 års försvarsutredning*
- SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande (Hot- och riskutredningen)*
- Stawreberg A.M. (2017), *Prepping: Att hoppas på det bästa, men förbereda sig på det värsta* (Stockholm: Norstedts)
- Stefan Jarl AB (2018), *Innan vintern kommer* (spelfilm, Stefan Jarl AB)
- Styrelsen för psykologiskt försvar (1996), *Försvarsvilja 2000 – en antologi*
- Svenska Dagbladet, 22 december 2017, *Sverige pekas ut i hybridkrig mot Ryssland*
- SVT (2019), *Nedsläckt land* (Dokumentär drama-TV-serie, SVT)
- Säkerhetspolisen (2019), *Säkerhetspolisens årsbok 2018*
- Tarschys D. (2006), *Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat* (i Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium. Statskontorets småskrifter, nr 1)
- Taylor P.M. (2003), *Munitions of the mind – A history of propaganda from the ancient world to the present day* (Manchester and New York: Manchester University Press)
- Tierney J.J. (2006), *Chasing Ghosts: Unconventional Warfare in American History* (Washington, DC: Potomac Books)
- Tubin E. (2003), *Förfäras ej* (Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar)
- Wedebbrand C. (2019), *Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4771--SE)
- Wedebbrand C., Nevhage B., Wester M. (2016), *Kris i samhället: En intervjustudie om samhällets krishanteraress syn på begreppet kris i samhället* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4288--SE)
- Weick K.E. (1988), *Enacted Sensemaking in Crisis Situations* (Journal of Management Studies, 25(4), 305-317)
- Weick K.E. (1995), *Sensemaking in Organizations* (Thousand Oaks: SAGE Publications)
- Westemar B. (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling* (Stockholm: FoF)
- Wester M. (2015), *Mänskligt beteende i katastrofer* (i Bæz Ullberg S., Becker P. (red.), *Katastrofriskreducering*, Lund: Studentlitteratur)
- Westerlund E., Norberg J. (2016), *Military Means for Non-Military Measures: The Russian Approach to the use of Armed Force as Seen in Ukraine* (Journal of Slavic Military Studies, 29:4, 576-601)
- Wigell M. (2019), *Hybrid interference as a wedge strategy: a theory of external interference in liberal democracy* (International Affairs, 95:2, 255–275)
- Wilderäng L. (2011), *Midvintermörker* (Ekerö: Massolit)
- Wilderäng L. (2014), *Stjärnklart* (Stockholm: Massolit förlag)
- Wilderäng L. (2017), *Höstsol* (Stockholm: Massolit förlag)
- Wilson I., Smitson S. (2016), *Solving America's gray-zone puzzle* (Parameters, 46:4, 55-67)
- Winter H. (1988), *Operation Garbo: en thriller om en möjlig verklighet* (Stockholm: Timbro)
- Wirtz J.J. (2017), *Life in the "Gray Zone": observations for contemporary strategists* (Defense & Security Analysis, 33:2, 106-114)
- Zionts D.M. (2006), *Revisionism and its variants: Understanding state reactions to foreign policy failure* (Security Studies, 15:4, 632-633)
- ÖCB (1996), *Allmänna råd och handbok om planläggning av företag* (Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap)
- ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret* (Stockholm: Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap)
- ÖEF (1979), *Det ekonomiska försvaret* (Stockholm: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, nr. 3)



Sammanfattning

Som en följd av det säkerhetspolitiska läget har planeringen för och återuppbyggnaden av ett civilt försvar påbörjats i Sverige. I många sammanhang talar man samtidigt om att Sverige är utsatt för gråzonshot och det förutsätts att det civila försvaret ska kunna hantera dessa hot. Förståelsen för vad dessa hot innebär är dock otillräcklig.

I denna rapport introduceras tre områden som bedöms som centrala för uppbyggnaden av ett motståndskraftigt civilt försvar, nämligen försvarsvilja, försörjningsförmåga och förståelse av hotbild. Områdena sätts i sitt sammanhang genom en beskrivning av den säkerhetspolitiska utvecklingen under efterkrigstiden och hur olika hotbilder historiskt sett har påverkat totalförsvarets utveckling. Nutida perspektiv på gråzonen presenteras liksom en modell för tolkning och analys av gråzonen och dess hot.

Nyckelord: civilt försvar, totalförsvaret, gråzon, gråzonsproblematik, gråzonsstrategi, hybrida hot, hybridkrigföring, säkerhetspolitik, motståndskraft, försvarsvilja, försörjningsförmåga, försörjningsberedskap, hotbildsförståelse

Summary

Reflecting the current security policy situation, planning for a reconstructed total defence has commenced in Sweden. In this context it is argued that Sweden is exposed to grey zone threats and that particularly the civil defence must have the capability to withstand these threats. However, the understanding of what the grey zone constitutes and what grey zone threats entail is insufficient.

In this report three areas, regarded as central for the building of a resilient civil defence, are introduced: willingness to defend, security of supply, and threat comprehension. These areas are contextualised through a description of Swedish security policy after the Second World War, and how different perceptions of threats historically have affected the development of the total defence. Contemporary perspectives on the grey zone are presented as well as a model for interpretation and analysis of the grey zone and its threats.

Keywords: civil defence, total defence, grey zone, grey zone conflict, grey zone strategy, hybrid threats, hybrid warfare, security policy, resilience, willingness to defend, security of supply, threat comprehension



Som en följd av det säkerhetspolitiska läget har planeringen för och återuppbyggnaden av ett civilt försvar påbörjats i Sverige. I många sammanhang talar man samtidigt om att Sverige är utsatt för gråzonshot och det förutsätts att det civila försvaret ska kunna hantera dessa hot. I denna rapport introduceras tre områden som bedöms som centrala för uppbyggnaden av ett motståndskraftigt civilt försvar, nämligen försvarsvilja, försörjningsförmåga och förståelse av hotbild.