



Gråzonslägen i krig och fred

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



Gråzonslägen i krig och fred

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

Titel	Gråzonslägen i krig och fred
Title	Grey zone scenarios in war and peace
Rapportnummer	FOI-R--5447--SE
Månad	Juni
År	2023
Antal sidor	61
ISSN	1650-1942
Forskningsfinansiär	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
Projektnummer	B1039
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys/Defence Analysis

Omslagsbild och samtliga illustrationer: Jonas Anderson

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Förord

En klar vintermorgon 2022 samlades författarna till föreliggande rapport i en timmerstuga i Hälsingland för att påbörja arbetet med att generera scenarier. Det femåriga forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon*, som finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), hade gått in på det sista året. Vid sidan av den vetenskapliga produktionen inom vart och ett av de tre ”F” som projektet behandlade – Försvarsvilja, Försörjningsförmåga och Förståelse av hotbild – hade projektgruppen föresatt sig att avsluta projektet genom att på ett tillgängligt sätt beskriva vad gråzonsproblematik kan innebära och vilka olika uttryck den skulle kunna ta sig i framtiden. 3F-projektets *raison d’être* var i stort att inom ramen för den pågående totalförsvarsplaneringen ge mer uppmärksamhet åt gråzonen som kompletterande hotbild till det väpnade angreppet.

Nyckelorden för dagen var således gråzon och framtid. Vi skulle tänka brett och fritt och inte minst lägga det dagsaktuella åt sidan. Vi ville lämna kontoret, andas frisk luft och sätta igång idégenereringen. Det var planen, men det gick trögt. Det fingrades på mobiltelefoner och den kreativitet som hade präglat de senaste årens forskning kändes avlägsen. Just denna vinterdag var det särskilt svårt att åstadkomma det som kanske är den viktigaste förutsättningen för ett framgångsrikt scenarioarbete, nämligen att frigöra sig från nuet. Det kändes fel, avigt och allvarstyngt, men samtidigt mycket angeläget. Detta var torsdagen den 24 februari 2022 och startpunkten för Rysslands storskaliga invasion av Ukraina.

Under det senaste omvälvande året har kriget präglat projektmedlemmarnas arbetssituation. De långsiktiga perspektiven har ofta fått läggas åt sidan till förmån för snabba kunskapsavtappningar och framtagande av besluts- och informationsunderlag till bland andra regeringen, Försvarsmakten, MSB och andra totalförsvarsmyndigheter. Vi har också i betydligt större omfattning än tidigare gjort publika framträdanden på seminarier och konferenser liksom medverkat i olika nyhetsmedia för att antingen kommentera kriget och omvärlds-

utvecklingen, eller för att tillgodose det något nyvakna allmänna intresset för totalförsvar och svensk beredskap inför krig och kriser, som ökat sedan Covidpandemin. När tillfälle har givits har vi med ojämna mellanrum återvänt till detta framtidsinriktade scenarioarbete och varje gång upptäckt att omvärldsutvecklingen tagit ett nytt språng, exempelvis Sveriges och Finlands Nato-ansökan, som gjort att vi har fått justera eller till och med helt revidera våra scenarioantaganden.

Vi författare är tacksamma för förmånen att ha omkring oss en rad FOI-kollegor som trots tung arbetsbelastning har orkat höja näsan över vattenytan och kommit med värdefulla framtidsinriktade tankar om omvärlden och svenskt totalförsvar, i denna förändrade säkerhetspolitiska kontext. Ett särskilt tack ska riktas till de kollegor som nogsamts granskat rapporten och kommit med initierade synpunkter som gjort föreliggande rapport såväl bättre som mer angelägen.

Vi är också synnerligen tacksamma för de värdefulla insatser som gjorts av 3F-projektets referensgrupp. Det handlar om synpunkter på tidiga utkast till scenarierna, hjälp med att formulera frågeställningar till respektive scenario, samt stöd vid urval av slutsatser och policyrekommendationer baserat på de fem år av forskning som referensgruppen följt projektet. Referensgruppen har bestått av representanter från Energimyndigheten, Försvarsmakten, Kungl. tekniska högskolan, Livsmedelsverket, Lunds universitet, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Uppsala, Länsstyrelsen Västerbotten, MSB, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Sveriges riksbank, Socialstyrelsen, Stockholm Environment Institute, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svenska kraftnät, Svenskt Näringsliv, Tankesmedjan Frivärld, Trafikverket och Västerås stad. Det bör poängteras att referensgruppmedlemmarnas insatser i detta och tidigare arbeten varit personliga i betydelsen att avdomningar, synpunkter och åsikter inte ska ses som deras respektive organisationers ståndpunkter. Författarna ansvarar för rapportens slutliga innehåll.

Författarna

Sammanfattning

Genom tolv scenarier illustrerar rapporten hur antagonistiska gråzonshot skulle kunna gestaltas, nu och i framtiden, i olika konfliktnivåer, i samspel med olika slags kriser (ekonomi, miljö, klimat, olyckor osv.) och samhällsförändringar (internationalisering, digitalisering, polarisering osv.). Scenarierna utforskar även antagonistiska gråzonshot före, under och efter en krigssituation. Scenarierna syftar till vara tankeväckande och exemplifierande och ska i första hand ses som inspel till långsiktig policy- och strategiutveckling snarare än som planeringsantaganden.

Rapporten sammanfattar också forskningsresultat och övergripande slutsatser om totalförsvarsutvecklingen som uppkommit i det femåriga forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon* (2018-2022), som finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Slutsatserna rör totalförsvarets förutsättningar i termer av bland annat försvarsvilja, näringslivets roll och behovet av långsiktiga förhållningssätt och planeringsperspektiv, exempelvis i form av framtidsinriktad omvärldsbevakning och strategiska lägesbilder. Det handlar också om prioriteringar, handlingskraft, ansvar och uthållighet i kriser och krig, liksom om för- och nackdelar förknippade med införandet av en så kallad civil beredskapstrappa, samt att planera för civil beredskap på olika systemnivåer.

Nyckelord: civilt försvar, totalförsvar, krisberedskap, psykologiskt försvar, försörjningsberedskap, befolkningsskydd, framtidsscenarier, explorativa scenarier, gråzon, gråzonsproblematik, hybrida hot, hybridhot, hybridkrigföring, icke-linjär krigföring, informationspåverkan, påverkansoperationer, desinformation, ekonomisk krigföring, underrättelsehot, cyberangrepp, sabotage, kris, säkerhetspolitisk kris, krig

Summary

Through twelve scenarios, this report illustrates how antagonistic grey zone threats could play out, today and in the future, under different conflict levels, in interplay with different kinds of crises (e.g. environmental or economic crises or industrial hazards) and societal changes (e.g. internationalisation, digitalisation and polarisation). The scenarios also explore how antagonistic grey zone threats could evolve before, during and after acts of war. The scenarios aim to be thought provoking and exemplifying and should be seen as an input to long-term development of policy and strategy, rather than as assumptions for defence planning.

The report also summarises research results and conclusions regarding the development of the Swedish total defence from the five-year long research project *3F:s for civil defence in the grey zone* (2018-2022) funded by the Swedish Civil Contingencies Agency. The conclusions involve the conditions for total defence planning such as the will to defend the country, the private sectors involvement, the importance of stability regarding approaches and long-term planning perspectives, e.g. through future oriented monitoring and situational awareness. It also involves priorities, ability to act, responsibility and endurance in crises and war, pros and cons associated with introducing a so called contingency staircase, as well as planning for civil defence at different system levels.

Key words: civil defence, total defence, crisis management, psychological defence, security of supply, civil protection, future scenarios, explorative scenarios, grey zone, grey zone problems, hybrid threats, hybrid warfare, non-linear warfare, information warfare, influence operations, disinformation, economic warfare, intelligence threats, cyber threats, sabotage, crisis, security crises, war

Innehåll

Inledning	8
Rapportens syfte	8
Rapportens innehåll – läsanvisning	9
1. Bakgrund om gråzon och civilt försvar	10
Vad är gråzon?	10
Gråzonsaktiviteter	11
En bred och diffus hotbild	11
Gråzonens relevans i geopolitikens återkomst	11
Geopolitik istället för globalisering	12
Hela samhället som måltavla	12
Det civila försvarets betydelse	13
Att avskräcka och motstå icke-militär krigföring	13
2. Gråzonslägen i krig och fred	14
Osäkerhetsläget	16
Vägvalsläget	18
Skymningsläget	20
Stormaktsläget	22
Hungerläget	24
Krigsläget	26
Upprustningsläget	28
Avspärrningsläget	30
Efterläget	32
Mobiliseringsläget	34
Krisläget	36
Sönderfallsläget	38

3. Diskussion om framtidens totalförsvär	40
Såväl planering som långsiktigt förutsättningsskapande behövs	41
Ett fungerande samhälle är det främsta försvaret	42
Det nya Sverige och försvarsviljans roll i totalförsvaret	42
Ekonomins och konkurrenskraftens betydelse för totalförsvaret	43
Näringslivets betydelse är mer än bara en resursfråga	44
Totalförsvarsuppbyggnaden kräver långsiktighet	44
När krisen eller kriget väl kommer – vad behöver olika organisationer prioritera?	45
Handlingskraft, ansvar och uthållighet	46
Strategiska lägesbilder och långsiktig omvärldsbevakning	47
Civil beredskap på rätt nivå: internationell, nationell, regional eller lokal?	48
Behövs en civil beredskapstrappa?	49
Slutord	50
Slutnoter	51
Källförteckning	54
Bilagor	
Bilaga 1: Variabler i scenarierna	57
Bilaga 2: Publikationer från 3F-projektet	58
Bilaga 3: Om författarna	60

Inledning

Rysslands fullskaliga invasionskrig mot Ukraina är på många sätt en historisk vändpunkt men ligger samtidigt i linje med de senaste 15 årens uttalade ryska stormaktsambitioner. Antropologen Alexei Yurchak skrev 2005 boken "Everything was forever, until it was no more"¹ om hur Sovjetunionens sammanbrott var både totalt överraskande och samtidigt inte det minsta förvånande. På ett liknande sätt framstår Rysslands förnyade angreppskrig mot Ukraina som helt obegripligt men ändå förväntat på samma gång.

Den västliga optimism som rådde vid det senaste sekelskiftet har på område efter område utmanats av auktoritär revanschism och geopolitikens återkomst. De senaste decenniernas ökande säkerhetspolitiska spänningar har präglats inte minst av Kinas långsiktiga globala maktanspråk och av de ryska stormaktsambitioner som manifesterats i ökad repression, användning av militärt våld och försök till territoriell expansion.

Betyder då krigsutbrottet i februari 2022 att gråzonen har gjorts irrelevant för framtidens svenska totalförsvar? Det korta svaret är nej. Användningen av icke-militära maktmedel förekommer i såväl fred som säkerhetspolitiska kriser och krig. Det visar inte minst erfarenheterna under perioden 2014-2021, efter Rysslands olagliga annektering av Krim och den påbörjade krigföringen i östra Ukraina. Det visar också upptakten, under 2021-2022, till den storskaliga ryska invasionen, liksom krigsutbrottet och det fortsatta krigsförloppet i Ukraina.

Detta understryker det som många gånger genom historien har observerats: De maktmedel som finns till hands och bedöms gynna angripande part används, alternativt används som hot, för att uppnå de politiska, strategiska och/eller taktiska målen. I den breda ryska konfrontationen gentemot Väst inkluderas i den egna retoriken även krigföringen i Ukraina. Men när det gäller faktisk rysk maktutövning gentemot länder inom EU och Nato så består, i skrivande stund, denna mångfaceterade konfliktyta av icke-militära medel. Hur framtida slagfält kommer att se ut kan vi bara spekulera i. Men mycket talar för att dessa kommer att inkludera – och påverka – såväl fysiska civila samhällsfunktioner och infrastrukturer som människors tankar och beteenden, vilket denna rapport avser belysa med hjälp av scenarier.

Rapportens syfte

Rapportens övergripande syfte är att visa hur antagonistiska gråzonshot kan gestaltas nu och i framtiden i olika konfliktnivåer: under fredsförhållanden; under säkerhetspolitiska kriser; i samspel med andra slags kriser (ekonomi, miljö, klimat, olyckor osv.) och samhällsförändringar (internationalisering, digitalisering, polarisering osv.); samt före, under och efter en krigssituation. Detta illustreras med hjälp av tolv scenarier, som sammantaget speglar skilda slags gråzonshot i olika omvärldskontexter och händelseförlopp. Scenarierna i rapporten avser vara tankeväckande och exemplifierande, liksom att konkretisera och operationalisera det inte helt självklara gråzonsbegreppet. Kort sagt, syftet är att sporra läsaren till att tänka utanför boxen.

Det finns idag en handfull typfall från FOI som ibland används som ingångsvärden i planering som bedrivs av det civila försvarets aktörer, trots att typfallen i vissa avseenden börjar bli något föråldrade.² Mer aktuella planeringsantaganden tillhandahålls av Försvarsmakten och MSB, i handlingsplanen *Handlingskraft* från 2021.³ Dessa antaganden är noggrant avvägda och väl underbyggda men samtidigt tämligen specifika och nutidsorienterade, färgade av det senaste decenniets försämrade säkerhetsläge. Vissa risker kan skönjas med att enbart använda denna typ av snäva ramar. Det har inte minst de senaste årens händelseutvecklingar påvisat. De scenarier som presenteras i denna rapport är inte vår kvalificerade bedömning av hur framtiden kommer att bli, än mindre hur den borde bli, men vi vill genom scenarierna visa att planeringen för framtidens totalförsvar behöver förhålla sig till fler variabler än de som för närvarande tas med i kalkylen.

Rapporten syftar också till att på ett lättillgängligt sätt sammanfatta forskningsresultat från det femåriga forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon*, som bedrevs under 2018-2022 och som finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Forskningen har behandlat totalförsvarsutvecklingen i allmänhet men det civila försvaret i synnerhet. Betydelsen av en ändamålsenlig civil beredskap – krisberedskap och civilt försvar – har under senare år fått allt större utrymme i såväl politiken som media, allmän debatt och inte minst i vanliga människors samtal. Covidpandemin och Rysslands förnyade angreppskrig mot Ukraina har riktat ljuset mot ett antal uppenbara – men också uppfattade – tillkortakommanden inom svensk civil beredskap.

Även om planerande krisberedskaps- och totalförvarsaktörer utgör en viktig målgrupp för rapporten är avsikten dessutom att fånga perspektiv som berör den enskilde medborgaren, olika civilsamhällesaktörer, näringsliv och företag. Somliga frågor berör främst Sverige och svenska förhållanden medan andra har en tydligare internationell prägel: EU, Nato eller till och med den breda västliga demokratiskt präglade värdegemenskapen.

Ävsikten är inte att rapportens scenarier ska användas som faktiska planeringsunderlag för totalförsvarets och krisberedskapens aktörer (statliga myndigheter, kommuner, länsstyrelser osv.) men ändå hjälpa planerande aktörer att se bortom det dagsaktuella. Scenarierna kan därmed fungera som ett tankeväckande inspel till långsiktig policy- och strategiutveckling.

Rapportens innehåll – läsanvisning

Rapporten består av tre huvuddelar:

1. Bakgrund om gråzon och civilt försvar
2. Gråzonslägen i krig och fred
3. Diskussion om framtidens totalförsvär

I skolans värld arbetar man gärna med både text- och övningsböcker. Medan textböckerna syftar till att bidra med en kunskapsgrund, att eleverna ska tillägna sig kunskaper inom ett visst ämne, så syftar övningsböckerna till att stimulera eget tänkande och individuell problemlösning. Förenklat är denna rapport både en textbok och en övningsbok i ett.

I rapportens första del beskrivs kortfattat fenomenet gråzon och det civila försvarets betydelse för att möta gråzonshot. I rapportens del 3 ges övergripande reflektioner och slutsatser om de utmaningar som ligger framför Sverige i den pågående totalförvarsuppbyggnaden. Dessa diskussioner tar sin utgångspunkt i de sammantagna forskningsresultaten från det femåriga projekt som har legat till grund för rapporten (se 3F-projektets publikationslista i rapportens Bilaga 2). Del 1 och 3 kan sägas utgöra "textboken". Däremellan presenteras, i del 2, tolv framtids- och händelsescenarier, alltså "övningsboken", som syftar till att stimulera till reflektion och egna insikter.

Textboken – inledningen och avslutningen – kan läsas av den som vill fördjupa sig inom civilt försvar, totalförsvär och icke-militära hot. Men dessa delar kan också hoppas över. Scenarierna står på egna ben och de kan både läsas och användas som diskussionsunderlag utan några särskilda förkunskaper.



1. Bakgrund om gråzon och civilt försvar

Vad är gråzon?

Begreppet gråzon (och besläktade begrepp) har använts frekvent under den återuppbyggnad av totalförsvaret som påbörjades efter 2015 års försvarsbeslut, för att beskriva att främmande makt kan använda icke-militära maktmedel i syfte att påverka Sverige under tröskeln för krig.⁴ Varken användningen av ordet ”gråzon” eller dess innebörd är dock helt nytt i svenska totalförvarssammanhang. Varianter som förekom under 1900-talets totalförsvaret var bland andra den fiendelösa gråzonen, geografiska gråzoner och gråzon som icke-militär krigsföring. Den sistnämnda utgjordes av en nära släkting till dagens gråzonsförståelse.

I likhet med dagens situation fastställdes eller definierades inte heller då gråzonsbegreppet i den tidens formella strategi- eller inriktningsdokument. Men precis som gråzonen (och besläktade begrepp) idag fungerar som ett verktyg för att förstå en komplex säker-

hetspolitisk situation med diffusa hotbilder har denna typ av begrepp även tidigare haft liknande funktioner.⁵

Begreppet gråzon förstås idag ibland som en situation mellan krig och fred och/eller en situation präglad av osäkerhet i försvarande aktörers lägesbild. Denna otydlighet medför ett stort tolkningsutrymme. Det kan i sin tur försvåra ändamålsenliga motåtgärder eftersom olika aktörer har olika bild av vad som pågår, hur allvarligt hotet är och vad som bör göras.

Gråzonsbegreppet och nära släktingar som till exempel icke-linjär krigsföring, hybrida hot, hybridkrigföring, asymmetriska hot, påverkansoperationer osv. förknippas med olika definitioner och tolkningar.⁶ I denna rapport läggs inte tonvikten på betydelsen av gråzon som ett tillstånd mellan krig och fred utan vi avser snarare belysa de antagonistiska hot, aktiviteter och maktmedel, som brukar förknippas med gråzonen, som kan förekomma såväl i fredstid som under kris och krig (se exempel i texttrutan).⁷

Maktmedel som kan förknippas med gråzonsproblematik

Politiska och diplomatiska maktmedel: Politiska påtryckningar, påverkan via annat land, stöd till utvald politisk inriktning eller ytterlighetsrörelser, fientlig retorik, ultimatum, diplomatiska restriktioner, avbrutna diplomatiska förbindelser osv.

Ekonomiska maktmedel: Sanktioner, handelsrestriktioner, avbrutna leveranser, bojkott av företag, marknadspåverkan, åtgärder för att försvaga konkurrenskraft och störa samhällsekonomin, uppköp av eller skapa inflytande över strategisk infrastruktur och industri osv.

Psykologiska och informationsmässiga maktmedel: Desinformation, informationspåverkan, propaganda, cyberaktivism, åtgärder för att förskjuta inhemsk debatt, underblåsa polarisering, minska förtroende för regering och myndigheter, hot, skrämsel, försök att störa besluts- och demokratiska processer osv.

Illegal underrättelseinhämtning och krigsförberedande åtgärder: Spionage, infiltration, rekrytering, påtryckningar och utpressning av enskilda, cyberintrång och informationsstöld, kartläggning av samhällsviktig infrastruktur och nyckelpersoner, förberedelse till sabotage osv.

Sabotage, subversion och kriminalitet: Cyberangrepp, fysiska sabotage, aktiviteter för att iscensätta kriminalitet och social oro, nyttja organiserad brottslighet och miliser som proxies, personhot, våldsanvändning, politiska mord osv.

Gråzonsaktiviteter

Oavsett om man tolkar gråzonen med betoning på upplevelsen av osäkerhet eller på faktiska sakförhållanden så förknippas den oftast med utövandet av antagonism som ändå inte är krigföring, i juridisk mening. Det vill säga att gråzonen kan sägas innefatta olika tänkbara aktiviteter, åtgärder och användandet av maktmedel som inte direkt förknippas med konventionell militär krigföring. Användning av vissa maktmedel behöver givetvis inte alltid utgöra antagonistiska direkt fientliga handlingar utan kan förekomma inom ramen för, i vid mening, legitim mellanstatlig rivalitet. Huruvida handlingarna utgör en del av ett antagonistiskt gråzonsagerande är därför kontextberoende.

Dessa huvudsakligen icke-militära medel komplementeras ibland, som en del av gråzonsförståelsen, med användningen av militära maktmedel. Men då kanske inte i första hand direkt användning av militära verktyg utan snarare hot om militärt våld, det vill säga militära makt demonstrationer, beredskapshöjningar, framgrupperingar, gränsskränkningar, hot om kärnvapen-användning osv. Samtidigt är gränserna otydliga och alla definitionsförsök riskerar att trassla in sig i olika gränsdragningsproblem. En militär makt demonstration, eller en framgruppering av militära förband, är definitivt ett användande av det militära maktmedlet, exempelvis i avskräckande syfte. Vidare kan sabotage, subversion, underrättelseinhämtning, kartläggning, personhot och så vidare utövas av militär personal. Även om detta inte är att betrakta som konventionell krigföring så är det trots allt ett användande av militära verktyg.

En bred och diffus hotbild

Det bör betonas att de nämnda hoten utgör en bred och generaliserad gråzonshotbild mot ett samhälle som helhet. Vissa aktörer eller samhällssektorer skulle

kunna drabbas av enbart vissa typer av gråzonsaktiviteter medan andra inte drabbas alls. Men sammantaget uppstår en intrikat väv av olika antagonistiska aktörer som kan tänkas använda en rad olika verktyg riktad mot olika samhällssektorer, eller domäner, med olika effekter och syften.⁸ Fördjupade och nyanserade hotanalyser – baserade på de egna sårbarheterna och de tänkbara aktiveringstillfällena – behöver göras för respektive potentiell måltavla, oavsett om det handlar om en enskild aktör, geografiskt område eller sektor.⁹ En bred och diffus hotbild förknippad med stora osäkerheter låter sig inte enkelt omsättas i en konkretiserad hanteringsplan.¹⁰ En situation präglad av osäkerhet ställer stora krav på förmåga att skapa en korrekt (både aktörsspecifik och aktörsgemensam) lägesbild. En situation med attacker under krigströskeln ställer samtidigt stora krav på förmåga att försvara sig tillräckligt kraftfullt även inom ramen för det fredstida regelverket.

Antagonistisk gråzonsstrategi brukar i regel förstås som att syftet är att vinna fördelar utan att försvararen reagerar kraftfullt och eskalerar konflikten med anledning av det inträffade.¹¹ Men syftet kan också vara att provocera fram en överreaktion för att få en anledning att själv eskalera händelseutvecklingen till användandet av militärt våld och samtidigt kunna motivera detta inför den egna befolkningen, vilket endast är ett av många exempel på vad gråzonsstrategi kan syfta till.¹²

Gråzonens relevans i geopolitikens återkomst

Geopolitisk rivalitet har återkommande bidragit till farhågor att även Sverige ska drabbas av stormakters ambitioner, aggressioner och militära maktmedel. Sedan andra världskrigets slut antogs detta kunna ske genom att Sverige skulle drabbas som ett led i en rysk erövringspolitik eller till följd av ett tredje världskrig. Efter det kalla krigets slut försvann farhågorna tämligen tvärt



men de har idag återkommit, inte minst till följd av den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina, det ryska militära hotet gentemot länder som i första hand inte tillhör EU och Nato, liksom icke-militär maktutövning och påverkansförsök gentemot de västliga demokratierna.

Egentligen borde inte den ryska invasionen vara överraskande för Sverige och Europa. Den ligger i linje med viljan att stöpa om de säkerhetspolitiska förhållandena i Europa vilket den ryska regimen har framfört sedan åtminstone 2007. Det vill säga att Ryssland vill förändra den europeiska säkerhetsordningen baserat på en multipolär världsordning med regionala stormakter med tillhörande intressesfärer. Idag är även andra auktoritära stater beredda att utmana Väst och hävda sina intressen, även om tillväxten i deras ekonomier riskerar att bli lidande. Detta gäller inte minst Kina.

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 maktbalans mellan två stora supermakter – inte längre är aktuell. Dagens situation kan anses skapa mer jämna förutsättningar mellan flera stora respektive något mindre makter, vilket därmed skulle medföra förhållanden mer präglade av instabilitet och oförutsägbarhet. Därmed borde rationella aktörer¹³ undvika öppen militär konfrontation. Det är bland annat sådana resonemang som har underbyggt den vanligt förekommande slutsatsen att gråzonoperationer framgent kommer att utgöra den dominerande formen av mellanstatlig konfrontation.¹⁴ Samtidigt är den militära krigföringens dagar långt ifrån räknade, vilket inte minst Rysslands invasion av Ukraina 2022 visar.

Geopolitik istället för globalisering

En alltmer vanligt förekommande slutsats i säkerhetspolitisk debatt är att geopolitiken i mångt och mycket har fått en mer framträdande roll på bekostnad av globaliseringen – åtminstone i den form som globaliseringen antog efter det kalla krigets slut präglad av frihandel, ökade internationella handelsflöden och ekonomisk styrka som dominerande maktmedel. I korthet handlar det om att mellanstatliga förhållanden idag i högre grad präglas av säkerhetspolitik, vilket visar att handel inte blev det saliggörande medlet för fred och stabilitet.

I början på 2000-talet lyftes ofta gråzonens aktualitet fram med anledning av att kostnaden för en direkt militär konflikt hade ökat i och med fördjupade internationella ekonomiska beroenden.¹⁵ Samma argument användes innan 1914 års krigsutbrott, då de europeiska ekonomierna var mer sammanflätade än någonsin förr och handelsutbytena var stora. Men det hjälpte inte

eftersom den utveckling som då drev världen mot krig bestod av många olika förstärkande drivkrafter.

Enkla samband som att handel leder till fred eller att ökade ekonomiska beroenden åtminstone minskar risken för militära konflikter kan inte prövas i en isolerad laboriemiljö och blir därför alltid hypotetiska. Det utesluter dock inte att stater som vill förändra världsordningen eller regionala maktförhållanden – där starka ekonomiska beroenden råder – söker fler alternativa medel än det militära maktmedlet för att uppnå sina mål. Idag har handel återigen blivit ett säkerhetspolitiskt verktyg, för såväl befestandet av partnerskap på säkerhetsområdet som ett icke-militärt maktmedel.

Hela samhället som måltavla

Jämfört med under det kalla kriget har nya verktyg för påverkan och angrepp tillkommit. Det gäller inte minst möjligheten till angrepp genom cyberdomänen men också överhuvudtaget ökade tekniska och infrastrukturella möjligheter till informationspåverkan, sabotage, subversion, spioneri, kriminalitet och terrorism. Det har kort sagt blivit enklare och billigare att påverka och störa, främst civil samhällsfunktionalitet. Teknikutvecklingen och digitaliseringen, inte minst inom kritiska samhällsfunktioner, har ökat antalet potentiella antagonister, deras geografiska räckvidd liksom deras potentiella mål – mål som varken är entydiga eller enbart territoriellt fokuserade.

I och med det ryska invasionskriget mot Ukraina har innebörderna av krig och totalförsvar uppmärksamats medialt och ökat medvetenheten om antagonistiska hot hos den svenska allmänheten. Det ukrainska



samhällets motståndskraft och starka vilja att försvara landet har också fått stor uppmärksamhet och därför även riktat ljuset mot svensk försvarsvilja, som ofta ses som en grundförutsättning för totalförsvaret.¹⁶ Försvarsviljan och civila samhällsfunktioner utgör därmed givna måltavlor för angrepp.

Det civila försvarets betydelse

Kortfattat brukar civilt försvar förstås som hela samhällets motståndskraft, samt de civila verksamheter som ska förbereda Sverige för krig.¹⁷ Ukraina har påvisat betydelsen av att involvera hela samhället i förberedelserna för att möta ett angrepp. Att den ryska krigsföringen även omfattat terrorangrepp på civila samhällsfunktioner och systematiska övergrepp mot civila är en obehaglig påminnelse om att krig inte enbart är en militär angelägenhet. Ett civilt försvar behövs i krig för att skydda befolkningen, upprätthålla samhällsfunktioner inklusive försörjningsflöden, upprätthålla försvarsviljan samt bidra till att det militära försvarets operativa förmågor verkligen kan komma i användning och få avsedd effekt.

Att just kriget är den dimensionerande uppgiften för totalförsvaret är logiskt. Men ett alltför ensidigt fokus på det militära försvaret gör dock att vi underskattar risken för att landet drabbas av angrepp som går under tröskeln för vad som utgör ett väpnat angrepp. Det är rimligt att anta att en motståndare – oavsett om denne ligger nära Sverige geografiskt eller inte – skulle föredra att påverka eller angripa Sverige under tröskeln för krig, i gråzonen. Det blir billigare och enklare och kan delvis göras i hemlighet.

Vidare är det en felaktig föreställning att offer i en konflikt bara kan ske till följd av militära angrepp. Civilbefolkningens liv och hälsa kan också hotas av cyberangrepp. Ekonomisk krigsföring kan radera stora ekonomiska värden i näringslivet, hota arbetstagares försörjningsförmåga och orsaka brist på förnödenheter, exempelvis basala livsmedel och livsuppehållande läkemedel. Informationskrigföring kan hota skyddsvärden som är grundläggande för vår demokrati.

Försvar handlar alltså om så mycket mer än militärt försvar mot en tydlig angripare i uniform. Gråzonsaktiviteter behöver inte ha en tydlig avsändare. Gråzonskonflikter kan utspela sig utan att det formellt sett är ett krig som pågår. Det vill säga, det militära försvaret har i en sådan situation inte utgjort en tillräcklig avskräckning mot angrepp. Det skulle också innebära att regeringen och ansvariga myndigheter då endast har begränsat handlingsutrymme eftersom totalförsvarslagstiftningen inte är aktiverad och

att det därmed är ett snävare legalt manöverutrymme och mindre resurser till förfogande, jämfört med i en krigssituation. Försvarsmakten och MSB konstaterar att ”totalförsvaret behöver även planera för att kunna möta hybridhot utan att regeringen har beslutat om höjd beredskap” och att ”de rättsliga förutsättningarna för att kunna upptäcka och möta hybrida och icke-linjära hot och angrepp behöver ses över”.¹⁸

Att avskräcka och motstå icke-militär krigsföring

Totalförsvarets tyngdpunkt på den militära sidan är historiskt grundad i utgångspunkten att krigsmakten utgjorde basen i det gamla totalförsvaret. Men en stor skillnad jämfört med det tidigare totalförsvaret är att endast en bråkdel av Försvarsmaktens numerär och resurser idag finns kvar efter 1990- och 00-talens nedskärningar, vilket inte minst drabbade Försvarsmaktens *stödjande förmågor* (till exempel transportkapacitet och sjukvård). I och med försvarsbeslutet 2015 sker idag en återgång till ett nationellt försvar, men på grund av det snabbt försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget ligger huvudfokus på ett akut återtagande av *operativa förmågor* (det vill säga verksamheter för att genomföra huvuduppdraget väpnad strid), vilket inte på något vis är en orimlig prioritering givet den osäkerhet som råder. I avsaknad av egna försörjningsresurser är dock Försvarsmaktens operativa förmågor idag på ett än mer avgörande sätt beroende av stöd från det civila försvaret. Detta gäller såväl direkta behov av drivmedel, transportkapacitet och förnödenheter, som beroendet av att grundläggande infrastrukturtjänster fungerar, till exempel el och elektroniska kommunikationer.

Det svenska militära försvaret växer och är en del av den militära avskräckning som utgörs av Västs samlade förmågor. Men den sammantagna avskräckningen består i att både militärt och civilt försvar fungerar ändamålsenligt.¹⁹ En motståndare kommer alltid att leta efter den svagaste länken att angripa. Det kan innebära angrepp med alla slags medel som kan användas för att påverka Sverige i en eller annan riktning, eller försvaga landets funktionalitet, beslutsfattande och oberoende. Det finns inget självändamål för en motståndare att angripa Sverige militärt om denne kan uppnå sina mål med enklare medel, det vill säga med icke-militära verktyg eller otillbörliga påverkansförsök gentemot den civila delen av samhället. Därför är de främsta frontlinjerna mot icke-militära hot och angrepp i gråzonen ett välfungerande svenskt samhälle och robusta samhällsfunktioner: det civila försvaret.

2. Gråzonslägen i krig och fred

I denna del av rapporten följer tolv olika scenarier som sammantaget syftar till att konkretisera och operationalisera gråzonsbegreppet. Scenarierna ska inte förstås som nya planeringsantaganden för det civila försvaret men skulle kunna användas som tankeväckande inspel till långsiktig policy- och strategiutveckling inom ramen för krisberedskapen och totalförsvarsuppbyggnaden.

För tydlighetens skull: Scenarierna som följer är explorativa, inte prediktiva. Det betyder att de beskriver tänkbara händelseutvecklingar som inte har underkastats några sannolikhetsbedömningar. Det betyder att scenarierna inte ska tolkas som vår bedömning av de mest sannolika eller mest rimligt möjliga kris- och krigsförloppen som skulle kunna drabba Sverige. Bedömningen av vad som är mer eller mindre troligt och möjligt ligger helt i betraktarens ögon.

Scenarierna har tagits fram på ett systematiskt sätt med stöd i olika slags kreativa metoder.²⁰ De tolv scenarierna är fristående narrativ, det vill säga de hänger inte ihop på något sekventiellt sätt. För att tydliggöra detta är de varken sorterade i teman eller i tid. Ett antal av scenarierna skulle kunna utspela sig i närtid eller inom de närmaste tio åren. Andra scenarier kräver vissa antagna omvärldsförändringar som kräver ett medellångt (cirka 10-20 år) eller ett betydligt längre (mer än 20 år) tidsperspektiv. I textrutan på följande sida följer kortfattade beskrivningar av rapportens scenarier, eller "lägen" som vi har valt att kalla dem. I rapportens Bilaga 1 listas i tabellform de variabler som använts vid scenariokonstruktionen.

Scenarierna kan användas för egenstudier och stimulera till reflektion och individuella insikter. Scenarierna kan också användas som underlag för

studiecirkelliknande diskussioner. Eftersom de medvetet har konstruerats med olika fokus och perspektiv kan de bidra till ämnesöverskridande samarbete och lärande inom en organisation, sektor eller olika samverkansfora. Då scenarierna är fristående behöver inte samtliga tolv användas i en sådan övning – ett enstaka eller några stycken kan väljas ut utifrån aktörsspecifik relevans eller aktuella behov och önskemål. Scenariosamlingen kan ses som en bank av framtidsinriktade fallstudier som ger möjlighet till att, inom exempelvis en organisation eller en ledningsgrupp, arbeta med olika slags totalförsvarsrelaterade frågeställningar.

Alla scenarier har två inbyggda perspektiv, en planeringsdel och en hanteringsdel. För vissa aktörer är det samma sak, för andra är det olika saker och då ser man på narrativen utifrån två olika perspektiv. Oavsett vilket så uppmantras läsaren att anlägga såväl ett hanterar- som ett planerarperspektiv: å ena sidan "vad kan man göra om detta händer", å andra sidan "vad skulle man ha tänkt på innan". Båda perspektiven finns representerade i ett antal "Att fundera på"-frågor, i anslutning till respektive scenario, som läsaren kan använda vid behov, alternativt som diskussionsunderlag. Frågorna ska ses som exempel på tänkbara diskussionspunkter – de täcker således varken in alla tänkbara problem och utmaningar eller samtliga intressanta aspekter som kan förknippas med ett visst scenario.²¹

Människans natur gör att vi kan ha mycket svårt för att planera för risker som vi varken har upplevt eller berörts av. Förhoppningsvis kan föreliggande scenario-uppsättning – *Gråzonslägen i krig och fred* – underlätta något i den processen.



Osäkerhetsläget: Belyser en del av den teoretiska förståelsen av gråzonsproblematik och osäkerheten kring om oönskade händelser verkligen är effekten av ett antagonistiskt medvetet handlande eller inte. Det syftar till att visa att oro, rädsla och ryktesspridning i sig kan medföra risker och öppna upp för reella hot. Hot som förekommer är bland annat cyberangrepp, desinformation och påverkan för att minska förtroendet för svenska myndigheter.

Vägvalsläget: Syftar till att visa att ett politiskt vägval, ett strategiskt beslut av något slag, kan öppna fönstret för främmande påverkan, i synnerhet när det handlar om svenska utrikesförhållanden. Hot som förekommer är bland annat diplomatiska maktmedel, desinformation och andra slags påverkansmedel, samt hot mot beslutsfattare.

Skymningsläget: Illustrerar ett av de mest klassiska gråzonsfallen, det vill säga upptakten till ett väpnat angrepp. Syftet är att påvisa att en sådan situation inte bara berör det militära försvaret. Hot som förekommer är bland annat diplomatiska utspel, påverkanskampanjer, illegal underrättelseinhämtning, kriminalitet, dolda sabotage, cyberangrepp och mord.

Stormaktsläget: Illustrerar ekonomins, konkurrenskraftens och innovationers betydelse för totalförsvaret, liksom nya teknologiers roll i säkerhetspolitiken, i en framtid med ett starkt Norden. Syftar till att påvisa att nya typer av hot och risker kan uppkomma om/när Sverige tar nya internationella roller och att det är viktigt att utvecklingen av det civila försvaret är med i tiden. Hot som förekommer är bl.a. politiska påtryckningar och industrispionage.

Hungerläget: Sätter fokus på livsmedelssektorn och inkluderar även sårbarheten för klimatförändringar. Syftet är att påvisa komplexiteten kring att långsiktigt bygga en god beredskap och att lagstiftningsfrågor kan vara viktiga. Det illustrerar att de facto-förhållanden inte alltid är det viktigaste, utan att även oro och rädsla har betydelse. Hot som förekommer är bland annat utländska direktinvesteringar, ekonomisk krigföring och politiska påtryckningar.

Krigsläget: Syftar till att nyansera föreställningen om vad krig på svensk mark kan innebära, här genom att mycket begränsade delar av landet har angripits medan andra delar är relativt opåverkade. Det illustrerar att även i krig behövs en fungerande civil infrastruktur, som angriparen kan ha intresse av att hota med att störa. Hot som förekommer är bland annat sabotage, informationspåverkan, handelsrestriktioner, sanktioner och hot om militärt våld.

Upprustningsläget: Syftar till att påvisa riskerna med att inte föra en långsiktig och stabil försvarspolitik. En djup lågkonjunktur i kombination med ett hårdnat samhällsklimat driver det tillspetsade scenariot med syfte att visa att i ett påfrestat och polariserat samhälle skapas möjligheter för främmande påverkan av olika slag. Hot som förekommer är bland annat hot om militärt våld, påverkan, cyberangrepp, sabotage, organiserad brottlighet och annan subversion.

Avspärrningsläget: Illustrerar en framtida omvärld som präglas av konflikt mellan USA och Kina. Fokus är på försörjningsberedskapen och utmanar bilden av att hotbilden "avspärrning" måste vara rent fysisk militär avspärrning. Hot som förekommer är bland annat cyberangrepp, ekonomisk krigföring, samt politisk och diplomatisk påverkan.

Efterläget: Illustrerar ett sargat Sverige direkt efter en krigssituation och belyser problem för bland annat räddningstjänst och lokala myndigheter. Det belyser risker med att inte planera för att även Sverige skulle kunna behöva ta emot humanitärt bistånd. Hot som förekommer är bland annat fientlig infiltration, organiserad brottslighet och militära hot för att påverka beslutsfattande.

Mobiliseringsläget: Fokuserar på civila aspekter på en militär mobilisering avseende bland annat logistik, transporter och drivmedel. I narrativet illustreras att människors attityder och beteenden kan spela roll i hur mobiliseringen går. Hot som förekommer är bland annat informationspåverkan, sabotage och ekonomisk krigföring.

Krisläget: Påvisar att en "naturlig" avgränsad kris kan vara ett aktiveringstillfälle för olika slags icke-militär antagonism. Det illustrerar att även den ordinarie krisberedskapen behöver ta höjd för ett fullgott säkerhetsskydd och etablera en sund säkerhetskultur. Hot som förekommer är bland annat illegal underrättelseinhämtning och desinformation med syfte att minska förtroendet för svenska institutioner.

Sönderfallsläget: Illustrerar en dystopisk framtid präglad av klimatförändringar, migrationsströmmar, ekonomiska problem och intern splittring där gamla strukturer och institutioner vittrar bort. Detta narrativ syftar till att vara tankeväckande med avseende på bredden och omfattningen av hot och risker som kan behöva beaktas i byggandet av ett motståndskraftigt samhälle. Det övergripande hot som belyses handlar om att Sverige och Europa förlorar sitt självbestämmande och oberoende.



Osäkerhetsläget

I Sverige pågår totalförsvarsuppbyggnaden enligt plan men i Uddehamn går inget som planerat. En rad olika olyckor, incidenter och påstådda attacker inträffar under en kortare period. Kan det vara en slump? Ja, kanske. Ibland inträffar oönskade händelser nära inpå varandra. Det är inget konstigt med det. Men människors reaktioner kan utnyttjas av antagonister, särskilt när rykten börjar cirkulera: Vad händer egentligen i Uddehamn? Kan det ha något att göra med det spända säkerhetsläget i Sveriges närområde? Varför vill någon Uddehamn illa?

Uddehamn är en typisk medelstor kommun på Västkusten. De flesta av kommuninvånarna bor i den centrala tätorten. Kommunen är en stor arbetsgivare, men även ett antal butikskedjor och några industrier är centrala för sysselsättningen – i synnerhet en underleverantör till svensk och brittisk försvarsindustri. I direkt anslutning till tätorten finns en godshamn med medelhög kapacitet. En motorväg och en järnväg löper genom kommunen.

Det börjar i november 2028 med ett haveri i hamncentralens styrsystem. Gods blir ståendes på kajen och fartygen kan varken lasta eller lossa på en hel vecka. Sedan drabbas Uddehamn kommuns centrala lönefunktion av en ransomware-attack som låser systemen, så det ser inte ut att bli någon löneutbetalning till jul. Under ett antal månaders tid inträffar alltför oönskade händelser. I mitten av januari uppstår en storbrand i en kemisk industri som hanterar brandfarliga ämnen, en industri som visserligen visar sig ha uppenbart bristfälliga

säkerhetsrutiner. Räddningsinsatsen är komplicerad och resurskrävande. Något senare drabbas en annan tillverkningsindustri i Uddehamn av ett liknande datorhaveri som hamncentralen tidigare. Företaget hade dock inte uppdaterat delar av mjukvaran på flera år.

Parallellt med händelserna växer alltför rykten fram om andra incidenter – inte minst via sociala medier. Visst såg någon en drönare flyga över hamnen både innan och efter datorkraschen? Och visst rörde sig flera personer utanför industrin nattetid innan den eldhärjades? I ett vida spritt inlägg på Facebook beskriver en äldre man hur han började må dåligt efter att ha druckit av det kommunala vattnet. Många andra hakar snart på och berättar om hur de själva under vintern har blivit magsjuka. Kan det röra sig om ett medvetet sabotage? Ryktena får stor spridning och bidrar till hamstring av flaskvatten, vilket snart tar slut i butikerna. Trots flera undersökningar lyckas man inte fastställa några förhöjda bakteriehalter i dricksvattnet eller identifiera

någon potentiell smittkälla. Svaret är entydigt: det är inget fel på dricksvattnet och fallen av vinterkräksjuka bedöms ligga på en för säsongen normal nivå.

Många reportage och intervjuer om de uppmärksammade händelserna publiceras i den vanligtvis ekonomiskt ansträngda lokaltidningen i Uddehamn, som därmed får ett välbehövligt tillskott av prenumeranter. Framförallt en ledarskribent spekulerar tämligen fritt kring kopplingar till det oroliga säkerhetspolitiska läget. Men varför just Uddehamn? Har Försvarsmakten eller Nato någon hemlig anläggning här? Exponeras vår fridfulla kommun för något hot utan att vi förstår varför? En välkänd debattör med lokal anknytning, tillika pensionerad rikspolitiker med särskilt intresse för vindkraft och landsbygdsfrågor, framför synpunkten att kommunerna borde få ett lagfäst veto mot etableringar av militära anläggningar.

Uppståndelsen i Uddehamn börjar nu även väcka intresse hos personal (med "särskilda uppgifter") på den ryska ambassaden i Stockholm som överväger ett studiebesök. Några veckor senare publiceras på statskontrollerade ryska nyhetsplattformar olika inslag om Uddehamn, men med helt skilda infallsvinklar. Det ena inslaget raljerar om svenskarnas sedan Poltava medfödda rysskräck. De svenska myndigheterna förlöjligas och påstås ägna sig åt att jaga spöken. Det andra inslaget handlar om att den svenska staten inte klarar av att skydda sina medborgare mot faktiska hot eftersom

politiken bara handlar om att öka invandringen och att bejaka ett "dekadent och omoraliskt leverne". Det sistnämnda inslaget får spridning även utanför Ryssland via vissa svenska alternativa kanaler och snurrar därefter omkring på sociala medier under en tid.

Hemma i Uddehamn fortsätter ryktessnurren gå varm under hela våren och spås på av ytterligare incidenter och olyckor, som egentligen inte till antalet sticker ut statistiskt sett. Stundtals formligen väljer inläggen in på kommunens egen Facebook-sida. Även den kommunala mejlfunktionen blir hårt belastad. Oroliga och upprörda medborgare framför kritiska frågor kring hur "kommunen", "staten" och "samhället" tolkar händelserna och vad de avser göra – uppenbarligen har många svårt att särskilja mellan kommunens respektive statens uppgifter och ansvar. Tjänstemännen har svårt att hinna med att svara, men också att veta hur de bör svara.

Det blir sommar, värme och semester till slut, även för de kommunala tjänstemännen. Men då utsätts kommunens tre stora livsmedelsbutiker för cyberattacker. Trots att det handlar om tre olika nationella butikskedjor drabbas märkligt nog endast butikerna i Uddehamn. Butikerna kan varken inventera sina sortiment eller ta betalt. Visserligen kan många ta bilen till andra butiker i intilliggande kommuner för att handla, men för resurssvaga kommuninvånare innebär situationen en stor utmaning. Ryktessnurren går återigen för högtryck och nu sprids oron i bredare befolkningslager.

Att fundera på

- Vad kan du göra för att inte bidra till spridningen av falsk och vilseledande information? Vilket ansvar har media för att inte underblåsa ryktesspridning och öka allmänhetens oro?
- Bör några förberedande beredskapsåtgärder vidtas vid misstanken om att det inte bara rör sig om slump och otur? Bör kommunen stärka upp samhällsviktiga verksamheter? Hur stark bör misstanken vara för detta?
- I vilka lägen bör kommunen etablera en krisledningsnämnd? Vilka delar av krishanteringen bör hanteras av kommunen respektive andra myndigheter?
- Om de kommunala politikerna respektive tjänstemännen drar åt olika håll i tolkningen av situationen, vilka risker skulle det kunna innebära?
- God cyberforensisk förmåga kan peka ut skyldiga och bryta en negativ spiral av oro och ryktesspridning – hur bör kommunen samverka med polisen, andra myndigheter och media för att åstadkomma detta?



Vägvalsläget

Kampen om råvarorna hårdnar i en värld alltmer sargad av konflikter och klimatförändringarnas effekter. Inom EU råder tidvis brist på livsmedel och andra strategiska råvaror. Stölder av gods ökar och det är inte längre bara godstransporter på väg och järnväg som drabbas utan även handelsfartyg. Nya globala kriminella nätverk tycks ligga bakom, men ingen vet säkert. Det står dock klart att världens logistikflöden nu hotas av såväl militära konflikter som ren piratverksamhet. Som svar på den negativa utvecklingen lanserar EU ett uppdaterat program för unionens gemensamma försvar och säkerhet som innehåller flera nya skyddsmekanismer för civila resurser och försörjningsflöden.

EUPAS – få hade hört talas om den nya EU-förkortningen innan den där dagen i november 2035 när en video postades med en rasande kapten på ett stort handelsfartyg. Det var andra gången hans skepp hade kapats av pirater. Det spelade knappt någon roll längre vad lasten innehöll, det var brist på det mesta och utpressning hade tyvärr visat sig fungera. Kaptenen välkomnade det nya EU-initiativet med förstärkt skydd av de viktiga handelslederna till sjöss: "Militär ledsagning är det enda som kommer att hjälpa. Det är ju inte bara kaparverksamhet som hotar oss, vi har alla sett krigsfartyg som kommer nära och försöker skrämmas."

EUPAS stod för *European Protection at Sea* och var EU:s nya initiativ för skydd av unionens handelsflotta. I ärlighetens namn var det inte bara nyheten om EUPAS som väckte uppmärksamhet utan det faktum att kaptenen, en riktig gammal sjöbjörn, hade börjat gråta i inslaget.

Några månader senare lanserade Europeiska kommissionen den nya inriktningen av PESCO, det permanent strukturerade försvarssamarbetet. Skyddet av unionens civila resurser och försörjningsförmåga stod i fokus. Förutom EUPAS lanserades också ett nytt initiativ för avancerad övervakning av logistiksystem, AMLOGS (*Advanced monitoring of logistical systems*), ett projekt för utveckling och innovation av AI-baserade system för drönarlogistik, AIDLOG (*AI-based drone logistics*) och så vidare. Tekniken skulle baseras helt på komponenter och system utvecklade och producerade inom EU.

Dessutom presenterades även flaggskeppsprojektet EUSPOC som handlade om en EU-gemensam beredskapslagring av särskilt kritiska varor (*European stockpiling of critical goods*). Bland svenska politiker rädde en viss tveksamhet om huruvida EU:s nya säkerhetsagenda verkligen var förenlig med unionens tidigare utfästelser om öppenhet och frihandel men ändå

välkomnades i stort satsningarna på dessa försörjningsrelaterade och civila skyddsåtgärder som bedömdes gå hand i hand med det svenska civila försvarets fortsatta uppbyggnad. Röstningen i riksdagen gällande Sveriges deltagande i PESCO 2.0 väntades bli en formalitet.

Samtidigt började det mullra från högsta politiska nivåer i omvärlden: framför allt från Kina och Indien. Missnöjet gällde det som kallades EU:s militära upptrappning och fientliga agenda mot fred och frihandel. Till slut gjordes ett gemensamt uttalande underskrivet av ett 40-tal FN-nationer (under kinesisk-indisk-rysk ledning): Om inte EU stoppade sitt nya säkerhetsprogram skulle åtgärder vidtas. EU valde att ignorera den upptrappade retoriken.

Så dök en ny video upp. Det var en liten fiskebåt bredvid ett stort franskt örlogsfartyg, det kärnkraftsdrivna hangarfartyget *Charles de Gaulle*. Den svenska fiskaren som blev intervjuad pratade om att haven borde vara fredade från stormakternas militära uppvisningar. Hans familj hade fiskat i fred i generationer och tänkte fortsätta så. Några konflikter till havs hade han heller inte sett. Östersjön var ett fredens hav och EU borde sluta att lägga sig i allting.

Visserligen framgick det snart att *Charles de Gaulle* inte alls hade befunnit sig i Östersjön men bilden av en fiskebåt bredvid ett stort örlogsfartyg gav ett slående David och Goliat-intryck. De följande veckorna började slagord av typen "KÄRNVAPEN på svenskt

territorialvatten. Stoppa militariseringen av våra hav!" och "Stoppa EUPAS!" dyka upp i svenska sociala och alternativa medier. Vissa argument och förslag letade sig också in på de etablerade tidningarnas debatt- och kultursidor, som till exempel att det vore bättre att skapa demilitariserade zoner till havs och att Sverige absolut inte borde stödja den pågående militariseringen av EU genom att rösta ja till det nya PESCO. Motargumenten att det handlade om att skydda EU:s försörjningsmässiga överlevnad och civila beredskap tycktes inte nå igenom.

Vanliga svenskar började undra om det fanns en risk för främmande ubåtar i skärgården igen, och vad som skulle hända om det skedde en olycka med kärnvapen inblandade. Förklaringen att handelsfartygen inte skulle skyddas med kärnvapen utan med en slags utökad kustbevakning verkade inte påverka den nu alltmer hetsiga debatten på sociala medier. Kina, Indien och Brasilien meddelade samtidigt att man skulle avbryta allt handelssamarbete och uppmuntra bojkotter av företag från ett antal mindre europeiska länder, däribland Sverige, om dessa valde att stanna inom det nya PESCO. En vecka innan riksdagsvalet kunde Säpo bekräfta det som blivit en stor nyhet i kvällspressen, nämligen att flera riksdagspolitiker hade mottagit personliga hot av olika slag, till och med mordhot i ett fall. Riksdagens beslutsdatum i maj närmade sig med stormsteg och nu fanns det inte en svensk som inte längre kunde rabbla åtminstone tre nya EU-förkortningar.

Att fundera på

- Vad upplever du som det främsta hotet i detta scenario?
- För företag och andra organisationer: Vilka beroenden har vi? Vilka insatsvaror eller råvaror kan vi ersätta själva? Vilka lager har vi idag och var finns behov av förbättringar?
- Vilka åtgärder för försörjningstrygghet borde staten ha vidtagit i förväg? Hur skapas incitament för produktionsomställning i en bristsituation?
- Vilka försörjningstrygghetsfrågor skulle bäst tjäna på att lyftas till EU-nivån?
- Hur skulle Sverige kunna bidra till europeisk försörjningstrygghet?
- Bör staten skapa incitament för en större svenskflaggad handelsflotta?
- Hur kan Sverige förebygga påverkansoperationer riktade mot beslut? Hur skyddas rikets integritet avseende oberoende och självständigt beslutsfattande?



Skymningsläget

Det råder ett mycket ansträngt säkerhetspolitiskt läge i det svenska närområdet sommaren 2030. Det nya kalla kriget mellan Ryssland och Väst är permanentat sedan det ryska invasionskriget mot Ukraina, som nu övergått till en lågintensiv frusen konflikt. Relationen mellan Sverige och Ryssland kan närmast beskrivas som djupfryst. Det svenska totalförsvarsbygget framskrider i maklig takt, sten för sten. Sverige bidrar aktivt och ambitiöst i de allierades gemensamma försvars- och operationsplanering men inga fasta Nato-baser har etablerats på svenskt territorium.

Det är sensommar med en liten förnimmelse av höst i luften. Aggressiva ryska utspel sker upprepat, huvudsakligen öppet i intervjuer i såväl svenska som ryska och andra utländska medier snarare än via diplomatiska kanaler. Budskapen är att den svenska totalförsvarsupprustningen hotar den nyetablerade stabiliteten i norra Europa, att det numera välintegrerade svensk-finska försvarssamarbetet måste upphöra, samt att stående Nato-förband i Sverige eller Finland vore ett oacceptabelt direkt hot mot rysk nationell säkerhet.

Den parlamentariskt svaga svenska minoritetsregeringen är utsatt för hård inrikespolitisk press, från olika håll. Det tidigare kriget i Ukraina förefaller ytterligare ha polariserat svensk säkerhetspolitisk debatt. Många skriker högt efter mer försvar – och det ska ske snabbt – medan andra enträget problematiserar kring risken att i onödan ytterligare provocera den ryska regimen, med tanke på Nato-anslutningen. Denna typ av argumentation överensstämmer mer eller mindre med

det ryska narrativet. På sociala medier blir det uppenbart att det pågår en organiserad påverkanskampanj som också färgar av sig på somliga politiker och debattörer.

Under det senaste halvåret har de ryska flyg- och marinstridskrafternas närvaro i Östersjöområdet ökat påtagligt. Övningarna har avlöst varandra sömlöst och ett antal gränskränkningar har skett. Vidare har ett stort antal uppenbara incidentberedskapstester genomförts med aggressiva anflygningar mot det svenska fastlandet. Situationen har varit spänd och det ryska provokativa uppträdandet, främst i lufterummet, har bidragit till några 'nära ögat'-incidenter, bland annat utanför Gotland, Bråviken och mellan Åland och Roslagen. Antalet indikationer på undervattensverksamhet i svenskt territorialvatten har under året stadigt ökat till nivåer som endast kan jämföras med 1980-talets. Men plötsligt upphör i princip alla indikationer, liksom övriga ryska militära aktiviteter över

Östersjön. ”Är detta lugnet före stormen?” frågar sig en överstelöjtnant på Försvarsmaktens operationsledning.

Men hos Säkerhetspolisen råder inget lugn. Den illegala underrättelseinhämtningen från olika främmande makter, inte enbart Ryssland, har intensifierats kraftigt och karakteriseras av ett ökat risktagande. Det är dessutom svårt att skilja på vad som är ett målmedvetet statsinitierat antagonistiskt agerande respektive vanlig kriminalitet. Det rapporteras in mängder av inbrott och skadegörelse vid olika fastigheter och tekniska anläggningar som förknippas med samhällsviktig verksamhet, exempelvis transformatorstationer, vattenreningsverk, sjukhus, polisstationer, mobilmaster och åkeriverksamheter. Bara det senaste dygnet har skadegörelse, alternativt sabotage, skett vid drivmedelsdepån i Sundsvall, på Örebro flygplats och i anslutning till Varbergs hamn.

”Nato-kärnvapnen i Karlskrona måste avlägsnas nu” lyder det senaste utspelet från en talesperson för den ryska ledningen. Framför allt framhåller talespersonen risken för olyckor, radioaktiva utsläpp och oavsiktliga kärndetonationer men också, i förbigående, att de påstådda kärnvapnen utgör ett säkerhetshot mot Ryssland. Inom en vecka ska de väck, annars väntar ”militärtekniska åtgärder”. Detta höjer tonläget i svensk medierapportering. Kommentatorer, ledarskribenter, experter och de flesta politiker menar genomgående att dessa absurditeter bör avfärdas rakt av. Men regeringen uttrycker sig mer återhållsamt. Regeringen har underrättelseinformation om ryska truppkoncentrationer och krigsförberedelser och inser att korten måste spelas rätt.

Diskreta diplomatiska signaler från ryskt håll antyder att situationen kan de-eskaleras, såvida pågående och planerade Nato-övningar på svensk mark avbryts och ställs in, vilket naturligtvis är oacceptabelt. Detsamma gäller den ryska uppmaningen att Sverige inte bör öka spänningen genom olika slags beredskapsanpassningar.

Ryssland meddelar plötsligt att härmed inleds en tidigare oannonserad övning för en stor del av de ryska väpnade styrkorna i det västra militärdistriktet. Dagen efter inträffar ett mycket omfattande cyberangrepp som drabbar Sverige och samtliga av de nordiska grannländerna. Under några dagar fungerar varken betalningssystemen, mobiltelefonin eller flyg- och tågtrafiken. Mindre störningar i el- och drivmedelsförsörjning, liksom i tele- och datakommunikationer skapar ändå stora följd-effekter i de flesta samhällsviktiga verksamheter, exempelvis avseende livsmedelsförsörjningen. Sedan drar en våg av sabotage över landet. Broar längs Försvarsmaktens koncentreringsvägar görs obrukbara, sabotage mot kraftstationer och enstaka utvalda transmissionsnätledningar i Mellansverige släcker den södra delen av landet och lastnings- och lossningsutrustning vid flera hamnar på Västkusten, med betydelse för Sveriges allierades logistik, slutar fungera.

Vissa polispatruller hamnar i direkta eldstrider med sabotagegrupper som polisledningen bedömer vara ouniformerade militära specialförband. Flera beslutfattare på centrala totalförsvarsmyndigheter, liksom ett antal nyckelpersoner inom privat samhällsviktig verksamhet, mördas eller försvinner.

Att fundera på

- Vilka åtgärder borde din organisation vidta, i ett sådant scenario, och när fattar ni dessa beslut? Vilka beslutsunderlag behövs för att agera?
- Hur ska myndigheterna kommunicera till befolkningen i ett skymningsläge när det är viktigt att både behålla lugnet och vara handlingskraftig?
- Försvarsmakten kan genomföra en rad olika beredskapsanpassningar. Hur skulle motsvarande beredskapstrappa kunna se ut för den civila delen av totalförsvaret?
- Vilka är de mest samhällskritiska verksamheterna som behöver fungera i ett skymningsläge? Vilka beroenden mellan olika infrastrukturella tjänster behöver särskilt uppmärksammas?
- Vilka problem kan det innebära om människor flyr från Sverige i ett skymningsläge?
- Vilka roller bör Försvarsmakten, polisen, respektive privata säkerhetsföretag ha för att kunna motverka och hantera sabotage?



Stormaktsläget

Betydande teknologiska landvinningar, många år av stark tillväxt och omfattande försvarssatsningar har gjort den nordiska gemenskapen till en europeisk stormakt år 2045. Nordens urstarka ekonomi är ett resultat dels av framgångsrik inhemsk högteknologisk industri och utveckling av grön energiteknik, dels av mineralutvinning och batteritillverkning som har förvandlat norra Sverige och Finland till ett modernt ”*Tech-Klondyke*”. Norden har blivit ett världsledande teknikkluster. Försvars- och cybersäkerhetsmyndigheterna i de nordiska länderna har integrerat egenutvecklade AI-lösningar och annan ny digital teknik i sina verksamheter. Nu vill andra länder att Norden ska axla ett större ansvar för att möta hoten från Kina.

“Om man är stor måste man vara snäll” säger den ryska företrädaren under Arktiska rådets möte på hösten 2045 när hon väddar till de nordiska länderna att ta ett utökat ansvar norr om Nordkalotten. Sedan Kina har börjat använda rutten för reguljär containertrafik har spänningen ökat mellan Ryssland och Kina. Ryssland hävdar att Kina inkräktar på ryskt territorialvatten. Kina anser att passagen sker på internationellt farvatten.

Det slutliga ryska militära fiaskot i Ukraina på 2020-talet var början till slutet för regimens fall. Västs sanktioner och importstopp, liksom den intensiva klimatdrivna energiomställningen, ruinerade Ryssland vars ekonomi vilade på intäkter från olje- och gasexporten. Ryssland har nu inte råd att bemöta Kinas växande inflytande och söker samarbete med Nato och Väst för att kunna hävda sig mot Kina. I grund och botten är den ryska misstron mot Kina ett resultat av det kinesiska infrastrukturprojektet *Belt and Road Initiative*

(BRI) som skär runt och igenom Asien för att nå Europa. Länderna i Centralasien välkomnar kinesiska höghastighetståg och andra investeringar men Ryssland anser att BRI underminerar landets knappa ekonomi och (föreställda) stormaktsställning.

Efter mötet i Arktiska rådet, där även viss försvars- och säkerhetssamverkan hanteras sedan 2035, blir det tydligt att en spricka har uppstått mellan medlemmarna. USA kritiserar öppet vissa nordiska länder för att vara naiva genom att godkänna etableringen av nya kinesiska forskningsstationer på Grönland och Island. Som en motvikt till det ökade kinesiska intresset för Arktis har Ryssland sedan flera år bett Nato-länder att utöka sin närvaro i Arktis. Emellertid är Natos ledande europeiska medlemmar fullt upptagna med att bistå kollapsande stater i Medelhavsregionen som har drabbats av omfattande klimatförändringar, hungerkatastrofer och uppblossande konflikter.

USA anser att de ryska önskemålen gentemot Nato är rimliga men säger att man för egen del är bakbundet av att inte ha undertecknat FN:s avtal om gränser och ansvar på haven. Amerikanska företrädare pekar dock på att Sverige både har skrivit under avtalet och även har resurser såsom isbrytare och relevanta högteknologiska förmågor. USA menar att de nordiska länderna, under svensk ledning, borde ta ett större ansvar för östra Arktis och Nordostpassagen, för sina allierades räkning. För övrigt är USA:s försvarsmakt fullt upptagen med att möta upp kinesisk militär styrketillväxt i Asien och Stilla havsområdet.

Innan julen 2045 framför Kina ett överraskande anbud till Sverige. Kina utlovar omfattande investeringar i den svenska rymdbasen i Norrbotten. Syftet ska vara att underlätta kommunikationen med Kinas nya permanenta bas på månen. Kina föreslår också att Sverige och Kina tillsammans ska bygga en helt ny "Estrange"-rymdbas i Arktis. Militära analytiker hävdar, å ena sidan, att Kina egentligen vill komma åt nordisk spjutspets-teknik. Norden har en ledande ställning inom ny teknik på många områden; AI, drönare, kvantdatorer, additiv tillverkning, batteriteknik med mera som är åtråvärd i Kinas kapprustning med USA. Exempelvis skulle nya automatiska luftvärnssystem med hjälp av svensk teknik göra det möjligt att skjuta ned höghastighetsrobotar. Teknikexperter och ledande företrädare inom svenskt näringsliv hävdar, å andra sidan, att Kina framförallt vill skapa ömsesidigt gynnsamma partnerskap och samverka

med svenska rymdföretag bland annat för att kunna 3D-printa i rymden.

Redan under julhelgen blir det tydligt att Sverige och övriga Norden måste välja mellan ett ekonomiskt gynnsamt samarbete med Kina eller att avstå från stora affärer för att inte riskera äventyra sina allierades säkerhet. Det är åtminstone så som amerikanska företrädare ser på Sveriges vägval, som de kallar ett "ödesval".

Under december 2045 har en rad olika organisationer varit aktiva på nätet för att främja ett utökat svenskt samarbete med kinesisk polarforskning. I januari för Kina även fram ytterligare förslag om att förlänga BRI landvägen till övre Norrland. I februari 2046 förli-ser en jagare från kinesiska flottan nära Svalbard. De svenska och norska isbrytarna kommer till undsättning och Försvarsmakten flyger skadade till vård i Umeå och Tromsø. Den nordiska totalförsvarsförmågan att kunna koordinera omfattande civil och militär verksamhet understryker Nordens regionala stormaktsstatus.

Mot bakgrund av olyckan lägger amerikanska företrädare fram ett förslag om en långtgående försvarssamverkan mellan alla medlemmar i Arktiska rådet, inklusive Ryssland. Kina – som inte blivit fullvärdig medlem – protesterar. Förutsättningen är dock att de nordiska länderna tar ledningen. En sorsatsning på en svensk närvaro i polarområdet skulle dock bli mycket kostsam för Sverige och inte leda till några direkta vare sig ekonomiska eller strategiska fördelar.

Att fundera på

- Hur kan Sverige skydda innovationer som är relevanta för totalförsvaret? Hur kan strategiska nationella innovationsbehov identifieras och mötas när det vi behöver inte finns på marknaden?
- Vore det rimligt att svenska underrättelsemyndigheter, likt exempelvis franska och amerikanska motsvarigheter, även skulle ha uppgiften att främja den inhemska industrin?
- Hur beroende är svensk industri av internationellt samarbete och med vilka? Vilka restriktioner för samverkan med Kina är rimliga?
- Hur ska Sverige balansera sin regionala säkerhetspolitiska roll med landets ekonomiska intressen?
- Hur kan samhällsviktiga företag integreras i totalförsvaret?
- Hur skulle det civila försvaret behöva anpassas för att ta en internationell roll?



Hungerläget

Kina är i början av 2040-talet den dominerande ekonomiska supermakten framför ett alltmer protektionistiskt USA. I ryska unionen, eller "Den Stolta Ryska Världen" som den benämns på ryska, ingår utöver Ryssland även Kazakstan och Belarus liksom de östra delarna av Ukraina. I Sverige luckrades jordförvärvslagen upp i slutet av 2020-talet för att tillåta juridiska personers ägande av mark, vilket snabbt skapade en ny struktur för markäggande. Marken i de bördigaste områdena, som Skåne och Västergötland, har köpts upp av riskkapitalbolag. Sommaren 2042 drabbas norra halvklotet av svår torka. Missväxten som följer innebär att den globala livsmedelshandeln förändras radikalt.

Regeringen kallar i början av juli olika branschföreträdare till möte för att diskutera hur läget ser ut för Sveriges livsmedelsförsörjning inför vintern. Branschföreträdarna påpekar irriterat att årets skörd sedan länge är upptecknad och att staten inte kan lägga sig i hur skörden ska levereras. En rapport från Jordbruksverket har nyligen visat att de i första hand kinesiska och saudiska bolag som äger svensk jordbruksmark säljer skörden på sin hemmamarknad. "Inte ens ansvarig minister har grundläggande koll på sektorn och de problem de själva skapat", muttrar företrädaren för Sveriges jordbruksarrendatorer till sin motsvarighet på Föreningen foder och spannmål.

I slutet av juli testas ett nytt ryskt kärnvapen i den kazakiska delrepubliken men något går fel. Det råder kraftiga östliga vindar och det radioaktiva nedfallet sprids över det bördiga ryska och ukrainska svartjordsbältet. De områden som är drabbade står för omkring 30 procent av världens veteexportmarknad. Ett dygn

efter explosionen uppstår kraftig nederbörd vilket effektivt tvättar ur radioaktiva partiklar ur luften. Vissa landområden får extremt höga nivåer av radioaktivitet.

Den ryska unionspresidenten meddelar på en presskonferens att årets skörd ska lämnas kvar på fälten. Tack vare egna stora spannmålslager kommer detta inte att orsaka brist på den inhemska marknaden, meddelar den ryska jordbruksministern kort därefter.

I början av augusti inför USA exportförbud på spannmål, som motiveras av missväxten i Nordamerika och händelserna i den ryska unionen. Flera andra länder fattar samma beslut. I september meddelar Jordbruksverket att årets skörd i Sverige till följd av torkan blir halverad och i riksdagen debatteras frågan om att införa exportförbud, vilket regeringen dock avfärdar: "Sveriges livsmedelsförsörjning tryggas bäst gemensamt med andra länder och genom samverkan inom EU." Men snart inför även ett antal EU-länder exportförbud.

I media kommenteras uttalandet av säkerhetspolitiska experter. Är regeringens avfärdande ett resultat av påtryckningar från Kina? Spekulationer kring kinesiska hot mot Sverige diskuteras flitigt på sociala medier. I media sprids bilder av hur kinesiska lastfartyg angör hamnar på västkusten för att lasta vete.

I november släpps ett avslöjande tv-reportage i Polen om att vete från den ryska unionen med ursprung i de drabbade områdena har skördats och sålts på svarta marknaden. Vetet ska ha sålts till den polska livsmedelsindustrin och använts både som djurfoder och som råvara i olika färdiga livsmedel. Polska myndigheter uppmanar butiker att dra tillbaka en lång rad livsmedel. EU uppmanar alla medlemsländer att utöka livsmedelskontrollerna.

På sociala medier sprids uppgifter om att människor upplever olika typer av hälsoproblem orsakade av att ha ätit livsmedel från Polen, men också från andra länder i Östeuropa. Försäljningen av enkla instrument som kan mäta radioaktivitet skjuter i höjden. Sociala medier svämmas över av knastrande videor där radioaktivitet i olika spannmålsprodukter mäts. Experter varnar för att de flesta enkla mätinstrument är otillförlitliga. Människor blir alltmer oroliga och kritiska röster hävdar att myndigheterna försöker mörklägga att farliga livsmedel cirkulerar, eftersom det förväntas bli livsmedelsbrist kommande vinter.

I tv-nyheter intervjuas människor som sedan länge har odlat egna rotfrukter och grönsaker för att vara självförsörjande. Många överväger nu att helt sluta äta spannmålsprodukter tills det återigen går att lita på vad det

egentligen är man köper. Näringsexperter kommenterar med att det går utmärkt att leva på en kost utan spannmål, men att det inte finns skäl att vara orolig om man köper spannmål med känt ursprung.

I februari har matpriserna generellt fyrdubblats jämfört med fjolårets priser, även om det ser olika ut för olika typer av livsmedel. Trädgårdsnäringen blomstrar och många konsumenter väljer nu att äta egenodlade rotfrukter och grönsaker istället för spannmål och kött, eftersom det finns en utbredd misstro mot djurfoder och alla produkter baserade på spannmål.

Dagligvaruhandeln varnar människor från att köpa livsmedel från de många små lågprisbutiker som har dykt upp i hundratal under de senaste månaderna. Där är sällan produkterna tydligt märka och branschorganisationen varnar för att det inte går att säkerställa om de har kontrollerats av myndigheterna i Sverige eller annat EU-land. Men hushåll med små marginaler "tvingas" handla osäkra varor, med risk för den egna hälsan, vilket ökar missnöjdheten med den politiska styrningen och misstron mot ansvariga myndigheter. Dubbelt så många hushåll får nu försörjningsstöd jämfört med året innan. Under parollen "Matupproret" genomförs stora demonstrationer, med krav på att avsätta regeringen.

Det "svenska" jordbruket krymper ytterligare. En betydande andel av de fortfarande självägande jordbrukarna har sedan i somras gått i konkurs eller avvecklat verksamheten och tvingats sälja sina marker till högstbjudande – i de flesta fall kinesiska, indiska, amerikanska och saudiska investeringsbolag.

Att fundera på

- Hur skulle ditt hushåll förändra matvanorna i en situation som den i scenariot?
- Prepping i förväg är önskvärt men inte att butikerna töms när det är för sent. Hur kan staten och näringslivet uppmuntra till positivt snarare än negativt beteende kring hamstring?
- Vilka politiska beslut behöver fattas idag för att minska de framtida riskerna för jordbruket och livsmedelsproduktionen?
- Hur kan vilseledning och ryktesspridning kring mat hanteras?
- Långsamma och smygande negativa trender kan skapa oväntade sårbarheter i framtiden. Hur kan sådana upptäckas och hanteras i tid?



Krigsläget

Krigstillstånd råder i Europa våren 2035 men Sverige är inte den huvudsakliga krigsskådeplatsen. Ryssland har angripit flera grannländer med uppbackning av Kina, som bidrar med avsevärt militärt och ekonomiskt stöd. Sverige attackerades med kryssnings- och ballistiska robotar samt svärmar av attackdrönare, främst mot flyg- och marinstridskrafter samt mot civil samhällskritisk infrastruktur. Kort därefter ockuperas några begränsade delar av svenskt, norskt och finskt territorium på Nordkalotten av fientliga luftlandsatta markstridsförband för att etablera långräckviddiga vapensystem och stänga luftrummet. Nu är läget tämligen låst. Ryssland har nått sina initiala mål och avstår från ytterligare luftangrepp mot resten av Sverige.

Sverige befinner sig i krig men erfar redan efter några veckor en utbredd krigströtthet. Att de mer intensiva striderna just för stunden sker på andra håll medger en efterlängtd återhämtning. Samtidigt finns ett stort behov av återställande av viss infrastruktur och just nu förefaller det arbetet kunna göras utan större risk för förnyade attacker.

Men inom och i anslutning till de begränsade invaderade områdena fortsätter striderna. Inringade hemvärnsgrupper mals ner av ryska elitförband och mobiliserade reguljära svenska arméförband stängas mot ryska motsvarigheter. I de drabbade samhällena fungerar i princip ingenting, varken el, vatten, livsmedelsförsörjning, kvalificerad sjukvård eller betalningssystem. De kvarvarande spillrorna av räddningstjänst attackerar av de fientliga styrkorna. Det förmedlas samtidigt information om att ryska soldater genomför systematiska övergrepp mot civilbefolkningen, som hålls som

gisslan av angräparn. Människor som försöker fly utsätts för skoningslös beskjutning.

I större delar av övriga Sverige fungerar samhället efter omständigheterna överraskande väl. Det är en mycket märklig situation. Inget är som vanligt men samtidigt är det mesta sig likt. Människor går trots allt till jobbet och det finns fortfarande en hel del mat i butikerna. Samtidigt går det givetvis inte att koppla bort kriget. TV, radio, tidningar liksom alla internetmedier handlar inte om något annat. Inte minst diskuteras högljutt de upprepade ryska utspelen om att Sverige kommer att skonas, såvida vi håller oss på mattan och låter de ryska förbanden tillfälligtvis låna dessa bråkdelar av svenskt territorium. Samlingsregeringen håller ihop och avfärdar de förtäckta hoten i samstämmighet med våra allierade krigförande partners. Samtidigt är det uppenbart att viss eftergiftsargumentation, som förekommer i den livliga svenska debatten, har legat i säck innan det

kom i påse. Myndigheten för psykologiskt försvar fastslår att den krigströtta svenska allmänheten otvetydigt är exponerad för subversiv antagonistisk påverkan i detta avseende. I en helt annan pågående debatt, som har aktualiserats av att högsta beredskap och krigstillstånd råder, diskuteras målkonflikter mellan public service-bolagens krav på saklighet och opartiskhet respektive bolagens totalförsvarsuppgifter och lydnadsförhållande gentemot regeringen.

Det är bråda dagar för kvalificerad reparationspersonal när det gäller bland annat elförsörjning, mobiltelefoni och datakommunikationer. Brist på såväl reservdelar som tid gör att tillfälliga provisoriska 'good enough'-lösningar blir en förhärskande metod. Men det tog förvånansvärt nog mer än en vecka in i kriget innan det stod klart att dispenser kunde utverkas och att personalen därmed kunde frångå vissa kvalitets- och säkerhetsrutiner, liksom arbetsmiljö- och miljöskyddsregler, för att få igång kritisk systemfunktionalitet igen.

"Men inte nu igen!" utbrister en sömn depraverad västmanländsk nätreparatör när han upptäcker att samma provisoriska ledningsförbindelse har kortslutits för tredje gången på en vecka. "Det kan inte vara nåt annat än sabotage."

Sverige kan varken förvänta sig snabbt tillförd militär eller civil hjälp från våra allierade just nu.

Det är en mycket, mycket värre situation i andra länder. Samtidigt som krig pågår på svensk mark görs insatser av svenska mark- och flygförband, under Nato-befäl, på andra sidan Östersjön. Detta kan svårligen säljas in som självklart till den svenska allmänheten. Många har anhöriga som inte har möjlighet att fly från de krigsdrabbade områdena och alla känner någon, som känner någon som kan förmedla otäcka vittnesmål av vad som sker med civilbefolkningen. Inte enbart ute i marginalen i debatten förkommer resonemang om varför svenska förband borde stanna hemma och först och främst försvara Sverige. "Vad har Natomedlemskapet givit oss – krig men ingen hjälp!" Samtidigt signalerar den ryska ledningen att tryggheten för civilbefolkningen i de "lånade" områdena inte kan garanteras om svenska förband fortsätter agera på krigsskådeplatser "där de inte har något att göra".

Äntligen får den västmanländske nätreparatören sova och välförtjänt vila ut några dagar. Det är nämligen helt slut på alla tänkbara reservdelar och reparationsmateriel. Detta är inte särskilt anmärkningsvärt med tanke på den huggsexa om komponenter som har uppstått när kriget dragit fram i Europa. Men det värsta är att ingen ljusning finns i sikte sedan de kinesiska underleverantörerna, trots långa och bindande kontrakt, helt har avbrutit denna typ av försörjningsflöden.

Att fundera på

- Hur kan du bidra till motståndskraft i en svår krigssituation?
- Hur skulle Sverige kunna skapa en större inhemsk förmåga att reparera viktig infrastruktur?
- Hur kan din organisations system göras mer "reparerbara", det vill säga mindre beroende av externa leveranser av reservdelar och särskilda komponenter?
- Hur kan Sverige minska riskberoenden från potentiella strategiska motståndare?
- Vilka förväntningar bör myndigheterna försöka skapa hos allmänheten kring hur en krigssituation kan gestalta sig? Hur kan befolkningen förberedas på en kraftig sänkning av levnadsstandarden?
- Vilka typer av dispenser, regelundantag och undantag från kvalitetsstandarder bör förberedas i totalförsvarsplaneringen?
- Vilka legala och moraliska målkonflikter kan uppstå om lokala myndigheter börjar dialogisera med en ockupationsmakt för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner?



Upprustningsläget

Under endast några år rådde bred politisk enighet om att öka de svenska försvarsutgifterna till två procent av BNP. Sedan kom den decennielånga ekonomiska krisen. En djup lågkonjunktur med återkommande inslag av hög inflation, krympande ekonomi och påtagliga import- och leveransstörningar förändrade spelplanen. Totalförsvaret fick ännu en gång stå tillbaka för rekordstora stödpaket och arbetsmarknadsåtgärder, maxat ränteavdrag och ständigt återkommande ”engångsinsatser” för att kompensera för höjda priser på el, drivmedel, livsmedel och andra förnödenheter. Det blev inget totalförsvaret att tala om denna gång heller. Men helt plötsligt, hösten 2024, händer det saker.

Sedan USA:s tillbakadragande från Europa, och 2020-talets misslyckade försök att hindra rysk expansion genom att materiellt stödja Ukraina, har spillran av Nato mest kommit att utgöra en polariserad diskussionsklubb präglad av dålig stämning, fingerpekande och pajkastning. Samtidigt klamrar många svenska politiker sig fortfarande fast vid artikel 5-garantin, som knappast har någon relevans längre. När Sverige till slut blev Nato-medlem ansåg man i vissa svenska politiska läger att vi själva inte längre skulle behöva göra egna stora försvarsinsatser. Men allt vändes över ända igen – när kriget kom till Finland.

Mitt i den djupa lågkonjunktur som aldrig verkar vilja ta slut, och de västliga demokratierna är som mest ekonomiskt försvagade, anfaller de ryska väpnade styrkorna Finland. De mest kvalificerade förbanden och vapensystemen används. Förbekämpningen från luften, inklusive ett 30-tal mindre kärnvapeninsatser, är massiv

men görs med god precision, baserat på kvalificerad undermåttseinhämtning. Den efterföljande blixtkrigsliknade markinvasionen är effektiv och nöter snabbt ner de sista försvararnas motstånd, inte minst genom att ringa in förband som tvingas kapitulera och aldrig kommer i strid.

Efter mindre än två veckor tystnar vapnen och fakta på marken talar sitt tydliga språk: Ryssland har framgångsrikt invaderat en betydande del av Finlands territorium. De svenska markförband som sedan länge har samövat med finska förband, och ingått i den svensk-finska gemensamma försvarsplaneringen, hinner aldrig komma i strid – den låga beredskapen är resultatet av de senaste sparkraven. Omvärlden och ett långsamt och motvilligt Nato har ställts inför ett fullbordat faktum.

Nu får omvärlden ytterligare en gång betrakta en svensk politisk omsvängning av stora mått. Det militära försvarets operativa förmågor ska nu mycket snabbt accelereras från låga nivåer till världsklass. Tillväxt är

nyckelordet, åtminstone avseende kvantitet. Men det civila försvaret får vänta. De hårda militära hoten finns här och nu inte långt ifrån oss. Det är bråttom nu. Kosta vad det kosta vill.

Dessa ambitioner ses inte med blida ögon av Moskva. Den nya rysk-europeiska säkerhetsordningen stipulerar att små nationer inte ska göra sig besvär med att ha mer än mindre styrkor för att upprätthålla den inre ordningen. Allt utöver detta betraktas som ett hot mot den rådande stabiliteten. Med exemplet makt hänvisar den ryska ledningen till "den militära specialoperationen" mot Finland.

Försvarets materielverk, som också finns representerat med flera expertrådgivare på Finansdepartementet, dammsuger världsmarknaden på kvalificerat överskottsmateriel och kostsamma nya vapensystem som kan köpas direkt från hyllan. Samtidigt rullar hjulen varma i de svenska vapensmedjorna.

Den allmänna värnplikten blir nu för första gången i svensk historia allmän på riktigt när samtliga unga kvinnor och män pliktas in för tjänstgöring. Och plikttagstiftningen skärps ytterligare så att ett regeringsbeslut, vilken torsdag som helst på stående fot, kan innebära ytterligare ett halvårs tjänstgöring för inkallade medborgare, beroende på aktuell hotbild. Nya garnisoner etableras över hela landet i lokaler där andra myndighets- och näringslivsverksamheter tvingas utrymma. Sverige håller på att övergå till ett allt mer militariserat samhälle, vilket sin tur bidrar till ett hårdnat samhällsklimat och en ökad åsiktpolarisering som öppnar upp för rysk påverkan och subversion.

Den sammantagna svenska ekonomin är visserligen markant mindre jämfört med i mitten av 2020-talet, efter många år av ekonomisk kräftgång, men efter några års intensiv upprustning är nu, år 2038, försvarsutgifterna ändå på väg mot fem procent av BNP. Under lågkonjunkturen och inte minst sedan den Stora Upprustningen inleddes har underhållet av samhällsviktig infrastruktur i princip uteblivit. Vagnäten förfaller och återkommande störningar i energiförsörjningen, VA-systemen samt tele- och datakommunikationerna har blivit den nya vardagen. Problemen förstärks dessutom av sporadiska cyberangrepp, sabotage och komponentstöld som organiserad brottlighet med kopplingar till främmande makter misstänks ligga bakom.

Välfärdssatsningar har fått stå tillbaka till förmån för den militära försvarsuppbyggnaden. Jämfört med för tio år sedan har bland annat försörjningsstödet, arbetslöshetsersättningen samt föräldra- och sjukförsäkringen eroderats påtagligt. Detta har givetvis främst drabbat de mest sårbara i samhället, som har haft svårt att göra sina röster hörda. Men nu börjar ett bredare och mer högljutt missnöje etableras. Den hittills relativt sett välmående medelklassen, som varit den grupp som primärt skyddats genom tidigare års prishöjningskompensationer, börjar nu på allvar känna av välfärdsförsämringarna. Nu är det nämligen slut med återkommande "engångsåtgärder" och snart minns ingen längre vad begreppen ROT och RUT stod för. Faktum är att just den svenska medelklassen på senare tid har blivit den nya heta målgruppen för rysk psykologisk krigföring och påverkan. Det är en enkel match – det behövs ingen direkt desinformation utan bara en lätt påspädning av det befintliga missnöjet.

Att fundera på

- Hur skulle du och din familj klara av att hantera en sänkt levnadsstandard?
- Hur säkerställs underrättelseförmågor som kan förvarna om överraskande anfall?
- I scenariot framställs samhällsutvecklingen i sig som ett slags hot. Är det rimligt att planerande totalförsvarsaktörer ska ta höjd även för sådana aspekter?
- Fluktuerande politiska ambitioner är ofrånkomliga. Hur kan effekterna från sådana fluktuationer mildras? Vilka andra politikområden än försvar kräver en mer långsiktig stabilitet?
- Om Finland hamnar i krig så är Sverige i praktiken också automatiskt i krig. Behöver Sverige mäta inte bara den egna försvarsviljan utan även viljan att försvara våra nordiska grannar och andra allierade?



Avspärrningsläget

På hösten 2030 är världen fragmenterad. EU stödjer USA som har dragits in i en utdragen men lågintensiv konflikt med Kina, vilken präglas av militära maktuppvisningar, hårda diplomatiska utspel och ekonomisk krigföring. Under Natos ledning planerar Väst en handelsblockad till sjöss mot Kina. Trots att Ryssland är Kinas främsta partner vill den nya ryska regimen inte i onödan frysa sina nyligen upptinade relationer med Europa. När konflikten i Fjärran östern drar ut ytterligare på tiden sätts den europeiska sammanhållningen på prov.

En oljeaktig doft blåser in över Göteborg under hela hösten 2030. Myndigheterna säger att det beror på alla förtöjda tankfartyg. Sommarens malware-angrepp har infekterat logistikföretagens servrar med datavirus som fortfarande gör det svårt att dirigera trafiken från redde till kajen. Inget får gå till spillo av lasten, dels av miljöhänsyn förstås, dels eftersom de omfattande sjötransporterna längs den Arktiska sidenvägen ska stoppas innan jul.

Många av fartygen är flaggade i lågkostnads-länderna Panama och Liberia och besättningarna vill inte fastna i Europa. Sedan augusti har de ofta hamnat i bråk med hamnarbetare om huruvida de ska få lasta av fartygen. En del åkerier har tagit egna initiativ till lossning av laster vilket hamnarbetarnas fackförbund vill förhindra.

Media uppmärksammade redan i september att olika butikskedjor slåss med varandra om kontrakt med producenter, leverantörer och transportörer. Anledningen är densamma överallt. Tillgången till olika varor blir allt

knappare. En del butiker har valt att stänga eftersom de har så lite att erbjuda. Dessutom är det dyrt att betala vaktbolag för att skydda de få varor som finns på hyllorna. Samtidigt som myndigheterna lovar att ingen ska behöva gå hungrig genomför de en informationskampanj om hur ransonering av olika vardagsprodukter är tänkt att fungera i kris.

Sedan oktober är drivmedelsbristen akut. EU har gett tunga lastbilar företräde vid tankning för att underlätta varutransporter. I november benämner en reporter på Sveriges radio svenskar som handlar mat i Danmark som smugglare, vilket möts av uppretade kommentarer på sociala medier. I ett viralt videoinlägg säger en bilist nyss hemkommen från Danmark att "vi hamstrar för att regeringen låter lastbilar transportera precis vad fan som helst, men vi vill ha mat" och pekar på sin bil till bredden fylld av konserver.

På en av de numera dagliga presskonferenserna med regeringsföreträdare, Försörjningsberedskapsmyndigheten,

Livsmedelsverket och MSB utlovas införandet av nya regler för att förhindra den växande svartabörshandeln online. Kritiker hävdar att åtgärden är ett slag i luften, eftersom handeln sker via plattformar på Cypern. Dessutom utlovar myndigheterna bidrag till så kallad närodling och återinför lunchkuponger med skatterabatt. Myndigheter varnar även för överpreppning eftersom hamstring späder på problemen och matvaror riskerar att bli otjänliga om folk förvarar dem fel.

I mitten av november varnar svenska experter även för förestående problem med elförsörjningen, vilka har orsakats av brist på reservdelar och insatskomponenter. Överföringen av svenskproducerad el till övriga Europa har ökat kraftigt under 2020-talet. Om det blir en kall vinter kommer hushållen på kontinenten att driva elpriserna till nivåer som många svenskar inte har råd med.

Bara för några månader sedan var alla EU-medlemmar eniga om att ställa upp för USA i de hårda motsättningarna med Kina. Av den anledningen ska Nato i december genomföra avspärrningen till sjöss av handeln med Kina. Problemen med såväl livsmedels- som energiförsörjningen gör dock regeringarna i flera europeiska huvudstäder nervösa. I slutet av november rapporterar SVT om att Regeringskansliet veckovis får prognoser från SMHI om hur hård vintern kan tänkas bli.

I ett utspel i början av december lovar Ryssland att hjälpa Sverige om landet drabbas av spannmålsbrist. Ryska företrädare säger att man bara behöver tillgång till ett antal hamnar, gärna Karlshamn, Nynäshamn

och Slite, för att kunna organisera en sådan "humanitär insats". De kräver också upprättandet av mångåriga köpekontrakt med statliga garantier avseende rysk råolja till svenska raffinaderier. De säger sig också verka för att dess vänner och grannländer inte ska bli lidande av Kinas skyddsåtgärder mot USA. "Sveriges väl och ve ligger ju i Rysslands eget intresse" säger landets ambassadör till Dagens Eko. Försvarsmaktens ÖB och Natos generalsekreterare avfärdar möjligheten till ryskt tillträde till svenska strategiska hamnar men än så länge råder tystnad från den nytillträdde svenska minoritetsregeringen.

Strax innan embargot ska träda i kraft erbjuder Kina nya handelsmöjligheter via den landbundna sidenvägens splittrarna järnväg som når ända fram till Finska viken. Kina ställer inga direkta motkrav. I en debattartikel framför några pensionerade ambassadörer uppfattningen att Väst formellt bara genomför en blockad till havs och att Sverige bör agera pragmatiskt inte minst eftersom "handel leder till fred". Dessutom erbjuder Ryssland nu Sverige tillgång till ett nytt flytande kärnkraftverk över vintern. I "personen på gatan"-intervjuer säger många att det är "schysst av ryssarna".

Då regeringen inte omedelbart avvisar de olika förslagen varnar flera partners och allierade Sverige för att gå med på något av förslagen. Japan, Sydkorea och USA hotar med att avbryta allt högteknologiskt handelsutbyte med Sverige. Enligt rykten från USA kan svenska företag till och med komma att drabbas av sanktioner vilket skulle drabba svensk export och samhällsekonomi.

Att fundera på

- Hur skulle ditt hushåll behöva förberedas för att hantera bristsituationer som de i scenariot?
- Är vi beredda att frysa för solidaritet med våra allierade? Är uppoffringar bättre än att bli beroende av auktoritära stater?
- Hur kan myndigheter arbeta för att höja befolkningens mentala beredskap för uppoffringar?
- Ser vi i Sverige försörjningsberedskap alltför mycket som en nationell angelägenhet? Vilka krishanteringsmekanismer behöver hanteras på europeisk nivå?
- Behöver Sverige förberedda mekanismer för snabbt införande av exportförbud vid behov? Vilka nackdelar skulle det kunna föra med sig?
- Hur kan myndigheter motverka att befolkningen låter sig bedras av främmande makters löften?



Efterläget

Vapnen har tystnat, åtminstone i Sverige. På andra sidan Östersjön pågår kriget alltjämt. De inledande luftangreppen mot Sverige avgränsades inte till militära mål utan drabbade även civil infrastruktur och befolkningscentra. I flera större städer skadades eller raserades över hälften av bebyggelsen. Fientliga förband landsattes därefter vid ett antal strategiskt viktiga platser och tätorterna i närheten attackerades skoningslöst. Men det svenska motståndet visade sig stå starkt och de fientliga styrkorna tvingades dra sig tillbaka. Nu finns en stark oro för nya stridshandlingar, eftersom angriparna fortfarande antas vilja använda svenskt territorium för att kontrollera Östersjön.

Delar av Sverige ligger i ruiner. Tiotusentals civila har skadats eller dödats och miljontals har flytt sina hem. Många av dessa flyktingar har lämnat Sverige men de flesta finns kvar inom landet, i hastigt upprättade flyktningcentra eller hos släktingar. Hundratusentals flyktingar har också tagit sig till Sverige från värre drabbade grannländer, där strider fortfarande pågår. Än fler väntas anlända. Dessutom har krigsfångar omhändertagits och överförts till särskilt upprättade fångläger.

För både det militära försvaret och civilbefolkningen råder stor brist på förnödenheter. I ett tidigt skede bombades Göteborgs hamn och andra viktiga införselshamnar. Även flera flygplatser drabbades av angrepp. Myndigheterna har infört ransonering av bland annat livsmedel. De flesta förnödenheter – sjukvårdsmateriel, läkemedel och drivmedel – levereras nu via Norge.

Situationen i Sverige kan bara beskrivas som en humanitär katastrof, som inte tar slut för att

stridshandlingarna har upphört. För att tvinga fram en kapitulation attackerades medvetet civil infrastruktur och tätbefolkade områden. Ett stort antal döda kroppar måste nu läggas i tillfälliga massgravar. Myndigheternas ambition är att senare öppna gravarna för att identifiera kropparna, men just nu svävar många i ovisshet om deras anhöriga lever eller är döda.

Sverige befinner sig fortfarande formellt sett i krig och högsta beredskap. Myndigheternas ledningsfunktioner börjar återupprättas men situationsförståelsen är splittrad och tillgänglig information är av skiftande trovärdighet. Regeringen och myndigheter på olika nivåer börjar ändå få en någorlunda sammanhängande lägesbild men har svårt att prioritera de begränsade resurserna eftersom behovens omfattning skiljer sig åt i olika delar av landet. I de mest drabbade områdena råder akut brist på mat, dricksvatten, läkemedel och tak över huvudet. Spillror av räddningstjänst utför röjnings- och

räddningsinsatser som försvåras av förekomsten av odetonerade bomber samt att vissa områden i närheten av större svenska militära anläggningar, där angriparen gjort kärnvapeninsatser, är kontaminerade av radioaktivt nedfall. Dessutom genomförs sporadiska nålsticksangrepp av kvarvarande fientliga specialförband eller via enstaka kryssningsrobotar. Detta försvårar även reparationer av infrastruktur samt möjligheten att komma fram med hjälpsändningar.

Trots viss förhandslagring tog vård- och omsorgs-verksamheternas materiel- och läkemedelsresurser slut mycket snabbt. Nu är behoven oöverstigliga, inte minst på grund av tillströmningen av både internflyktingar och flyktingar från andra länder. Den humanitära krisen är därmed inte begränsad till de mest krigsdrabbade områdena. Internflyktingarnas omedelbara behov gäller mat och dricksvatten, sanitet och hygien samt sjukvård. Dessutom behövs psykosocialt stöd och meningsfulla aktiviteter för barnen, liksom spårning av anhöriga och hjälp för att om möjligt återföreina splittrade familjer.

Många särskilt utsatta – äldre, resurssvaga, människor med funktionsnedsättning samt barn och kvinnor som utsatts för sexuellt våld – finns kvar i de hårdast drabbade områdena. På enstaka platser härjar organiserad brottslighet, där det i frånvaron av en fungerande ordningsmakt har bildats beväpnade miliser som styr efter egna regler. Det finns anledning att tro att dessa gäng får stöd i form av pengar och vapen utifrån. De kränker befolkningen, stjälar och bedriver människohandel och svarta-börshandel, bland annat av mat och läkemedel från kapade humanitära hjälpsändningar.

Sverige mottar internationell humanitär hjälp men resurserna behöver fördelas och förmedlas till de mest behövande. Att hjälpbehövande flyktingar – både internflyktingar och tillkomna utifrån – finns utspridda i hela landet gör att det är svårt att organisera hjälpen. Vidare möts flyktingarna ofta av ogillande eftersom resurserna är knappa överallt. Kommuner, regioner och länsstyrelser behöver lära sig att samverka med nya aktörer, inte minst internationella organisationer. Ibland uppstår kaosartade situationer och våldsamheter när vissa hjälpbehövande får förnödenheter medan andra blir utan. Det råder stor personalbrist i de kommunala funktionerna då många har försvunnit i flyktingströmmarna.

Flera utländska enskilda välgörenhetsorganisationer har etablerat sig i Sverige utan tillstånd från myndigheterna. De distribuerar gods som inte uppfyller gällande standard och kvalitet och medför dessutom en risk för fientlig infiltration. De få gränsövergångar mot Norge där Sverige kan föra in humanitärt gods börjar bli blockerade av flera utländska organisationer och privatpersoner som vill donera mat, kläder och andra ihopsamlade saker till de drabbade svenskarna.

Efter en tid börjar fler och fler internflyktingar söka sig tillbaka till sina hem, eller snarare de spillror av hem som finns kvar. I samband med dessa förflyttningar minskar de humanitära behoven på vissa platser medan de ökar på andra. Det är svårt för myndigheterna att hänga med i förändringarna och anpassa hjälpen geografiskt. Många individer är svårt traumatiserade efter att ha överlevt bombanfall och övergrepp samt förlorat anhöriga och egendom.

Att fundera på

- Hur skulle det här scenariot påverka dig och din arbetsplats? Vilka resurser har er organisation som kan komma till nytta i en sådan här situation?
- Vilka lokala resurser och nätverk i civilsamhället, såsom föreningslivet, skulle kunna aktiveras och tilldelas olika roller?
- Hur kan och bör informationen till befolkningen upprätthållas i ett sådant här scenario? Finns det information som inte bör förmedlas?
- Hur kan spontanfrivilliga organiseras i hjälp- och återställandearbete? Vilka risker finns det om frivilliga inte blir sysselsatta?
- Vilka säkerhetsskyddsåtgärder behöver vidtas för att förhindra fientlig infiltration vid mottagande av humanitär hjälp?



Mobiliseringsläget

Den historiska totalförsvarsatsningens långsiktiga inriktning är sedan ett antal år utstakad och utvecklingsarbetet pågår för fullt. Den brett förankrade totalförvarstillväxten innebär dock också växtvärk, friktion och tillfälliga förmågesänkningar. Sedan hösten 2028 förs en intensiv försvarsdebatt till följd av att Myndigheten för totalförvarsanalys publicerade en rapport som visade att det militära och civila försvaret är långt ifrån att nå sina uppsatta mål trots stora satsningar på totalförvarsuppbyggnaden. Mitt i högsommarvärmen 2032 inkommer underrättelser till regeringen, från flera samstämmiga allierade länder, som talar sitt tydliga språk: riket är i krigsfara. Regeringen fattar beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering.

Sverige har under vintern och våren utsatts för informations- och påverkanskampanjer som bidragit till att allmänhetens förtroende för regeringen och beredskapsmyndigheterna sviktar. Många tvivlar på den svenska försvars- och beredskapsförmågan och runt fikaborden på många av landets arbetsplatser raljerar oblygt att ”om det blir krig så drar jag till Norge”.

När en planerad rekordstor rysk-kinesisk militärövning i Östersjöområdet drar igång den 20 juli fattar regeringen oväntat beslut om höjd beredskap. Statsministern meddelar kort att entydiga underrättelser visar att riket befinner sig i krigsfara och att hela samhället ska mobilisera. Riksdagen kallas omedelbart in men på grund av att många är bortresta så närvarar endast en tredjedel av ledamöterna vid det första tillfället. Utrikesnämnden diskuterar möjligheten att riksdagens arbete ska övergå till krigsdelegationen, som består av 50 av riksdagens ledamöter.

Många som omedelbart berörs av beredskapshöjningen befinner sig på annan ort än hemorten, somliga utomlands. Detta påverkar Försvarsmaktens bemanning och de civila resurser som Försvarsmakten behöver ta i anspråk, exempelvis transportkapacitet. Det plötsliga beslutet om höjd beredskap innebär också att många börjar hamstra. Dagligvaruhandeln och bygghandeln har svårt att fylla på lagren. Somliga ”tar saken i egna händer” och tillgodoser sina behov och lite mer därtill, vilket binder upp polisiära resurser. Det hamstras livsmedel, hygienartiklar och inte minst drivmedel. I sociala medier sprids budskap om att hålla bilen fulltankad för att snabbt kunna fly om Sverige blir attackerat, och bränsledunkar säljer snart slut. Drivmedelssituationen försvåras också av att tankbilar och förare tas ur civil trafik för att köra åt Försvarsmakten, vilket gör att en mindre andel än normalt av det tillgängliga drivmedlet i depåerna levereras till tankstationerna.

Försvarsmakten har aktiverat sedan tidigare uttagna civila fordon men situationen vid avlämningsplatserna är kaotisk. Orsakerna är dels låg bemanning, dels att Försvarsmakten vid flera tillfällen har bytt avlämningsplats med kort förvarning. Varför avlämningsplatserna hela tiden flyttas motiveras med att de inte längre är lämpliga på grund av främmande makts underrättelseinhämtning. Länsstyrelserna som ska ombesörja att ersättning för uttagna fordon betalas ut och att tillse att fordon besiktigas har svårt att lösa sina uppgifter.

Försvarsmakten var innan mobiliseringen i en intensiv utbildningsfas eftersom de första riktigt stora värnpliktskullarna nu utbildas av en underdimensionerad officerskår. Detta gör att många fastanställda och mycket materiel befinner sig ”på fel plats”, sett utifrån ett insatsperspektiv. Mobiliseringen försvåras även av att det är semestertider, trots att Försvarsmakten inför denna sommar har varit restriktiv med ledigheter med tanke på omvärldsläget. I början av augusti är stående krigsförband och hemvärnet mobiliserade men för övriga förband tar det längre tid. Under rubriken ”Har de deserterat?” rapporterar Svenska Dagbladet en vecka in i augusti att en anonym källa inom Försvarsmakten nu misstänker att krigsplacerade soldater väljer att inte återvända från sina utlandssemestrar.

Motsvarande restriktioner av beviljad sommarledighet har inte tillämpats av myndigheterna inom det civila försvaret. Även om många kommuner, regioner och samhällsviktiga företag har krigsplacerat sin personal så råder stor osäkerhet kring vilka uppgifter som

ska lösas av vem i det uppkomna läget. På flera myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret tas inga beslut om att bryta de anställdas semestrar trots att myndigheterna övergår i krigsorganisation, även om många medarbetare själva väljer att avbryta semestern. Det råder stor osäkerhet kring vad som bör göras och hur det rådande läget påverkar myndigheternas arbete.

Efter några veckor har kriget ännu inte kommit, även om vissa störningar sker. I slutet av augusti kommer rapporter om märkliga olyckor och misstänkta sabotage, exempelvis mot vissa broar över norrlandsälvarna. Första veckan i september meddelar den kinesiska ambassadören i Stockholm att samtliga kinesiska medborgare ska evakueras och att alla kinesiskt ägda företag verksamma i Sverige omedelbart ska avveckla sin verksamhet. Från en dag till en annan upphör i stort sett all regional tågtrafik i Mellansverige. Att Kina öppet utövar denna typ av ekonomisk-politisk krigföring mot Sverige bedöms av säkerhetspolitiska analytiker utgöra ett tydligt tecken på eskalering.

Mobiliseringen medför en avsevärd belastning på samhällsmaskineriet, inte minst på ledningsfunktionerna. Informationsbehovet är stort och missnöjet med regeringen och myndigheterna kvarstår. Rykten sprids på sociala medier: ”Försvarsmakten överdriver hoten för att få högre anslag” och ”Militärerna spelar ett högt spel med människors liv och välfärd”. Andra narrativ gör gällande att ”den uppblåsta hotbilden” är en USA-ledd konspiration med avsikt att få den svenska allmänheten att acceptera fasta Nato-baser med kärnvapen på svensk mark.

Att fundera på

- Vad händer i din familj om det blir höjd beredskap? Vilka är krigsplacerade? Vem kan ta hand om eventuella barn och äldre anhöriga?
- Hur ser uppdraget ut för din organisation under höjd beredskap? Vilka kritiska verksamheter måste upprätthållas och hur kan dessa förberedas?
- Hur bör resurser, personal och utrustning fördelas mellan myndigheter under höjd beredskap? Hur skulle man kunna lösa det?
- Vilka kommunikationsåtgärder bör riktas till invånarna, av vem och på vilken nivå? Hur upprätthålls försvarsviljan över tid?
- Vilka risker finns det med utländskt statligt ägande av svensk samhällsviktig infrastruktur?
- Allmän mobilisering är en stor sak. Vad skulle krävas idag för att fatta ett sådant beslut?



Krisläget

Den säkerhetspolitiskt spända situationen i norra Europa har blivit det nya normalläget. Det nya kalla kriget är konstant kallt i kontrast till de mer påtagliga effekterna av klimatförändringarna, som orsakar olika slags återkommande naturkatastrofer och andra krissituationer. Bland annat uppstår störningar i flera olika försörjningskedjor. Det råder också ett allmänt missnöje kring de svenska offentliga institutionernas oförmåga att hantera effekterna av störningarna i omvärlden samt de återkommande kriserna. Den pågående svenska totalförsvarsuppbyggnaden börjar alltmer ifrågasättas. Sker den på bekostnad av den framtida krisberedskapen?

En ovanligt snöfattig vinter och iskall vår, år 2034, följs av en försommarvärme som inte har upplevts sedan rekordåret 2018. Snart är värmeböljan ett faktum. Redan i början av juni har AC-utrustningar sålts slut i hela landet. På grund av diverse problem i flera leverantörsled, bland annat svår halvledarbrist, förväntas inte nya leveranser förrän långt senare under hösten. Flera kommuner uppmanar allmänheten att mot viss ersättning låna ut sina apparater till äldreboenden över sommaren. De flesta kommuner avdömer dock att en sådan förfrågan strider mot rådande konkurrenslagstiftning och upphandlingsregler.

I framför allt de södra och östra delarna av landet uppmanas allmänheten, redan i ett tidigt skede av sommaren, att hushålla med dricksvatten och att inte bevattna trädgårdar. Men många odlar numera grönsaker för husbehov i sina trädgårdar och bryr sig inte om dessa, som man uppfattar det, ”rekommendationer”.

Det är mycket torrt i markerna och vid midsommarhelgens intensiva grillande uppstår de första skogsbränderna. Även om antalet pågående mindre skogsbränder i Sverige är rekordhögt uppfattas de allra flesta som hanterbara för de lokala räddningstjänsterna. Länsstyrelser och räddningsledare bedömer att de nationella förstärkningsresurserna (höghastighetspumpar, luftburet stöd för skogsbrandsbekämpning med mera) inte behövs i detta skede. Denna lugnande bedömning omkullkastas av ett oväntat väderomslag inom ramen för det i övrigt högtrycksbetonade vädret. Starka vindar drar in över landet och inom några dygn står det klart att Sverige har att hantera ett 30-tal skogsbränder vilka är utom kontroll. ”Det är som 2018, fast tio gånger värre”, kommenterar beredskapsdirektören i Kronoberg. Men ansvariga myndigheter upprättar snabbt nödvändiga samverkanskanaler, utarbetar evakueringsplaner, personalplanerar, aktiverar krisavtal, tar internationella kontakter,

involverar Hemvärnet och andra frivilligorganisationer samt analyserar på vilka sätt Försvarsmaktens resurser och personal kan vara behjälpliga i krishantering. Det går undan nu men det behövs ständiga påminnelser om att bejaka säkerhetsskyddsrutiner och värna integritetskänslig information. I olika digitala kommunikationskanaler och samverkanssystem finns indikationer på främmande intrång där någon försöker lyssna och lägga informationspussel. Även fysiska intrång konstateras på ett antal civila stabs- och ledningsplatser, företrädesvis där samverkan med Försvarsmakten sker.

Samtidigt börjar de kommunala särskilda boendena, liksom den allmänna äldreomsorgen, på allvar känna av effekterna av värmeböljan. Arbetsbelastningen är hög, de gamla och skörs hälsa hotas och viss överdödlighet kan konstateras. Akut uttorkning är den vanligaste anledningen till att brukare överförs till en lågt bemannad sjukhusvård. Extra personal kallas in men jämfört med under Covidpandemin är läget i betydligt högre grad under kontroll, vilket dock inte överensstämmer med den bild som gror i sociala och alternativa media. Det är tydligt att någon medvetet försöker skada förtroendet för svensk sjukvård och svenska myndigheter.

Trots stor tillströmning av frivilliga svenska resurser för såväl brandbekämpning som övriga uppgifter, inte minst omhändertagande och inkvartering av evakuerade, står det i slutet av juli klart att många inom den enorma krishanteringsorganisationen går på knäna. Ett tiotal rekordstora skogsbränder härjar fortfarande i landet. Utrustning saknas på många håll och den som ändå

finns tenderar ibland att gå sönder på ett sätt som gör att man kan misstänka sabotage. Trots att Sverige sedan ett tidigt skede har mottagit en hel del internationell hjälp är det uppenbart att mycket mer behövs.

Förberedd hjälp från andra EU-länder aktiveras men även andra stater erbjuder stöd. Att den svenska regeringen bestämt avböjer det överraskande erbjudandet om ryskt brandbekämpningsflyg till de eldhärjade områdena i nedre Norrland tas dock inte emot väl av människor i Jämtland och Västernorrland som fått överge sina hem. De befärar att deras hus och byar kommer att bli lågornas rov när regeringen och MSB prioriterar brandbekämpningsresurser till södra Sverige, vilket också bekräftas av flera påstådda anonyma myndighetskällor, "med god insyn", men med misstänkt 'google translate'-svenska på olika sociala medier.

I höst väntar riksdagsval i Sverige. De stora investeringarna i totalförsvaret har allt mer börjat kritiserats för att de anses ske på bekostnad av den vanliga fredstida krisberedskapen. Det verkar inte spela någon roll hur mycket de centrala beredskapsmyndigheterna försöker förklara att krisberedskapen och det civila försvaret är ömsesidigt förstärkande. Narrativet att Sverige medvetet väljer bort att skydda sin befolkning från sånt som *faktiskt* kan inträffa växer sig starkare, vilket också underblåses av uppenbara försök till informationspåverkan. Även inom politiken förefaller den tidigare enigheten kring försvarssatsningarna vara på väg att rubbas. "Visst skulle det kunna bli krig i Europa igen, men knappast i Sverige väl, nu när vi är med i Nato...?"

Att fundera på

- Hur undviker vi att tappa kraft i arbetet med att hejda klimatförändringarna och hantera dess effekter i säkerhetspolitiskt oroliga tider?
- Vilka nya säkerhetspolitiska hot kan uppkomma på grund av ett förändrat klimat?
- I vilken mån kan krisberedskapsåtgärder bygga på åtgärder för civilt försvar? Finns det egentligen en motsättning mellan krisberedskap och civilt försvar?
- Vilka typer av åtgärder som gör oss bättre förberedda att möta ett förändrat klimat gör oss också bättre på att möta krig och annan antagonism?
- Påverkan och underrättelseinhämtning från främmande makt kunde konstateras under hanteringen av Covidpandemin. Vilka syften kan en antagonist ha med den typen av aktiviteter?
- Ska informationspåverkan som inte är desinformation utan förmedlar en värdering som sänker försvarsviljan motverkas?



Sönderfallsläget

Året är 2055 och klimatförändringarna i kombination med en fullbordad fjärde industriell revolution har fått stora säkerhetspolitiska konsekvenser. Under trycket av växande migrationsströmmar, ekonomiska oroligheter och oenigheter kring användningen av en ny generation artificiell intelligens, ökar splittringen och polariseringen i många länder alltmedan de gamla strukturerna och institutionerna sakta tycks vittra sönder. Det svenska totalförsvaret, som ambitiöst återuppbyggdes för några decennier sedan, börjar alltmer betraktas som en obsolet konstruktion och åsikterna går isär om hur dess resurser bäst borde användas i dessa märkliga tider.

Få människor kom längre ihåg ljudet av koltrastens vemodiga sång i svenska försommarkvällars villaträdgårdar. Ingen visste egentligen varför den hade försvunnit och myndigheterna hade inte heller hunnit med att utreda saken. Hur som helst var det så mycket som hade försvunnit, Amazonas, Stora barriärrevet, tundran och andra ekosystem och det gick inte att hålla reda på allt. Fjällen hade försvunnit sade en del men det var inte sant, de påkostade fjällstugornas panoramafönster hade bara fått en annorlunda utsikt. Istället för vitpudrade kalfjäll bestod nu utsikten av ångande granskogsslutningar under den bekanta vinterdimman. Ja, kanske fjällen var borta ändå. Men ändå tyckte sig svenskarna vara lyckligt lottade. Från Sydeuropa, Afrika, Asien, USA och Mellanöstern rapporterades nya värmerekord och tusentals människor hade dött av värmeslag. Fler och fler människor valde att flytta, eller fly om de var fattiga. Filmklippen på människor i rörelse – gåendes, körandes,

i bussar – illustrerade det som experterna sedan länge hade kallat den Nya Folkvandringstiden.

I mitten av augusti kom så ett välkommet avbrott i extremväderrapporteringen. Bryssel rustade till fest inför besöket av Kinas nya Europaambassadör. Slutförhandlingarna av en ny industri- och säkerhetsallians stod för dörren. Även om få förstod vad det hela handlade om så var många glada över att Europas slitna vägar och järnvägar nu äntligen skulle rustas upp. Men bakom stängda dörrar var den nordiska gruppen inte alls nöjd. Det kinesiska infrastrukturpaketet, med så kallade integrerade säkerhetslösningar, skulle slutgiltigt sopa undan den sista resten av europeiskt oberoende. Gick det inte att i sista stund stoppa det nya säkerhetsprotokollet, undrade den svenske representanten. Men Kommissionens chefsförhandlare, en trött fransman, bara log och förklarade att någon sådan handlingsfrihet tyvärr inte längre fanns. Han påstod att

suveränitetsfrågan för EU var överspelad då föregående decenniernas förslag om fördragsförändringar i den riktningen gång på gång hade fallit. Men han sade också att det naturligtvis gick att vända sig direkt till Beijing istället för Bryssel.

Samtidigt som stämningen började bli tryckt i det luftkonditionerade mötesrummet utbröt ett väldigt jubel och oväsen på gatorna i Bryssel. Det demonstrerades igen, men inte mot det nya säkerhetsprotokollet. Under parollen *Rädda Europa* lobbade en multinationell gruppering för en ”moralisk upprustning” vilket bland annat innebar abortförbud liksom förbud mot ”depraverad propaganda” i skolornas sexualundervisning. På hemmafronten var det annat som bubblade. Efter Skottlands självständighetsförklaring hade det gamla Norrlandsupproret fått ny kraft. Just kraften var fortsatt i fokus – självständighetsivrarna talade om vindkraftens döda pinnfält som hade lämnat stora sår i naturen. Men med de nya rymdinfrastruktursatsningarna spelade det snart ingen roll, det fanns i alla fall nog med kraft att bryta sig loss. Oron växte i huvudstaden men samtidigt var det så mycket annat som måste hanteras. De tröttsamma cyberattackerna och skenande livsmedelspriser gödde missnöjet och oron i befolkningen i hela landet. Riksdagen var djupt oenig om vägen framåt.

Splittringen gällde inte minst försvarsfrågan. Vad skulle man egentligen använda det kostsamma totalförsvaret till? Halva riksdagen tyckte att avveckling vore på sin plats – trots allt talade ju ingen om regelrätta krig

längre – den andra halvan tyckte tvärtom att den nya extremitidens ständiga kristillstånd talade för att rikets försvar borde stärkas. På senare tid hade också det civila försvaret hamnat i fokus. Rykten hade börjat florerat om vad och hur mycket som egentligen fanns i 2030-talets gamla beredskapslager. Hur som helst höjdes allt fler röster för att lagren måste få användas trots att det inte rådade krig eller höjd beredskap.

Den skenande brottsligheten och de växande sopp-högarna på gatorna hade gjort att de mer välbeställda familjerna för länge sedan hade valt att emigrera. Kanada och Nya Zeeland var populärt, men även de brittiska öarna. Några år senare konstaterade en känd emigrant på besök i det gamla hemlandet att folk kämpade på och att det var något fint över hur man hjälpte varandra. Den lite sävliga takten i huvudstaden var på något sätt charmerande, som om tiden hade stått stilla. Dessutom kunde emigranten berätta att det fortfarande fanns något slags totalförsvaret, men vad det numera syftade till fanns inte plats att beskriva i den ändå alldeles för långa rapporten hem till Kanada. Istället avslutade emigranten med att konstatera att det bara tycktes vara äldre människor som fortfarande tyckte att det var obehagligt med surrandet av de brottsbekämpande drönarsvärmen som dagligen gjorde sina rundor över hus och hem. För de yngre var det ett välbekant ljud och därför betryggande. Sverige var ändå ett modernt land och ingen kom hur som helst längre ihåg koltrastens sång.

Att fundera på

- Det här scenariot visar att olika kriser tillsammans kan skapa en dystopisk framtid. Det är ett sönderfall på många nivåer. Hur kan vi skapa gemensam förståelse för krypande kriser?
- Vilka möjligheter har egentligen ett litet land som Sverige att påverka omvärlden och framtiden?
- Hur ska vi använda våra beredskapsresurser? Vilka kriser kan och bör vi förbereda oss för?
- Hur stöds en utveckling mot att ha en större flexibel grundförmåga för att hantera olika slags kriser?
- Totalförsvaret och civil beredskap handlar i grund och botten om att bejaka och skydda nationella intressen men vilka är dessa egentligen för Sverige idag? Borde de formuleras tydligare?

3. Diskussion om framtidens totalförsvär

En höstkall onsdag i slutet av september meddelar plötsligt den ryske presidenten att landet mobiliserar, för första gången sedan 1941. Han säger samtidigt i förbifarten att man kommer att använda alla tillgängliga medel om Rysslands territoriella integritet hotas, och tillägger: "Vi bluffar inte". Följande helg genomförs fejkomröstningar, med starka inslag av hot och tvång, i ockuperade områden i södra och östra Ukraina, för att bereda vägen för ytterligare olagliga ryska annekteringar. Under följande måndag sker ett antal undervattensexlosioner, i svensk och dansk ekonomisk zon i södra Östersjön, som totalförstör tre av de fyra Nord Stream-gasledningarna. Ryska internet-troll pekar samstämmigt ut USA som skyldig till sprängningarna. Under samma vecka observeras okänd drönaraktivitet kring flera norska olje- och gasplattformar och på lördagen stannar all fjärr- och regionaltrafik i norra Tyskland på grund av ett uppenbart sabotage mot den digitala trafikommunikationen.

Att arbeta med scenarioframtagning under ett pågående kris- och krigsförlopp är minst sagt en utmaning. Det handlar inte bara om att vi lever i en tid där gråzonsscenarioer helt plötsligt realiserar, som exemplet ovan från verkligheten, hösten 2022. Rysslands fullskaliga fortsättningskrig mot Ukraina kommer på ett eller annat sätt att ta slut, eller i värsta fall utvidgas, och egentligen är bara en sak säker: Den värld som väntar efter kriget kommer inte att vara som den var förut. Förhoppningsvis kommer scenariouppsättningen i denna rapport att betraktas som obsolet och irrelevant om några år eftersom de omvärldsantaganden som användes inte längre är giltiga – att vi då, efter kriget, lever i en betydligt tryggare tid. Men i skrivande stund är det inte särskilt mycket som tyder på det.

Scenariouppsättningen i denna rapport ger en rad exempel på händelser som skapar utmaningar för aktörer som vid kriser och krig på olika sätt förväntas bidra inom ramen för krisberedskap och totalförsvär. Scenarierna kan betraktas utifrån två olika perspektiv: å ena sidan planeringsperspektivet, å andra sidan hanteringsperspektivet. Det vill säga, vad man behöver tänka på innan en kris eller ett krig inträffar, respektive hur man kan agera när det väl sker.

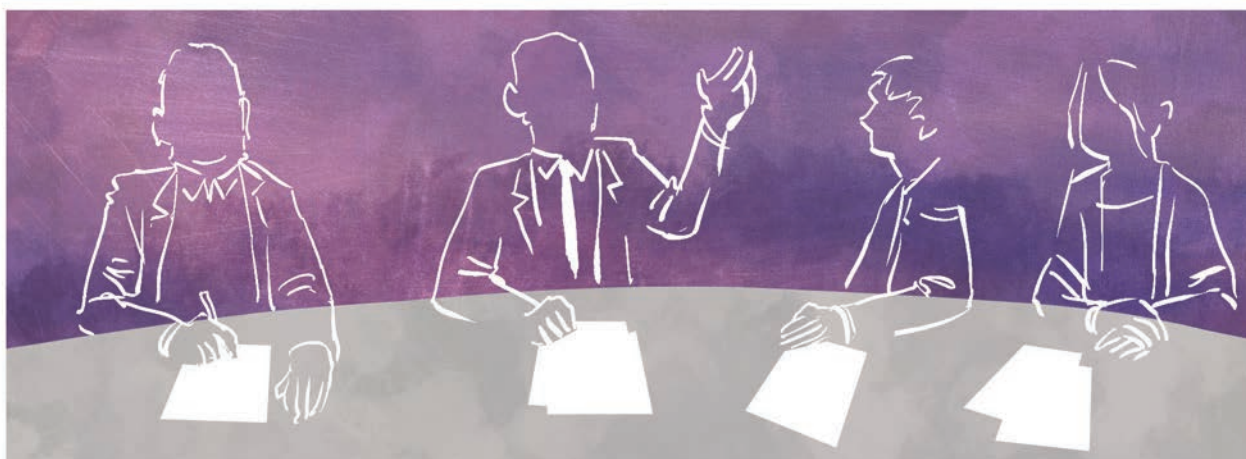
Antag att den ansträngda säkerhetssituationen i Sveriges närområde kommer att bestå under överskådlig tid, där framför allt Ryssland utgör den betydande hotaktören. Frågor som då är rimliga att ställa är: Behövs det verkligen scenarier för att bygga upp framtidens totalförsvär? Räcker det inte med att noggrant analysera den ryska krigsföringen i Ukraina och tillsammans med våra allierade därifrån dra slutsatser om vad som behövs? Att göra de nödvändiga förberedelserna som krävs för att avskräcka från framtida krig och gråzonkonflikter – det vill säga bygga upp förmåga för att utkämpa dessa om det skulle behövas?

Under pågående kris och krig är det, som FOI-kollegan Gudrun Persson säger, viktigt att "hålla ögonen på bollen" – att sortera ut vad som egentligen händer, vad som verkligen är relevant och inte låta sig störas och förledas av det ovidkommande (vilket också kan utgöras av medvetna förledande gråzonsaktiviteter). Men i ett längre framtidsperspektiv, som behövs för den långsiktiga totalförsvärsutvecklingen, så behöver vi höja blicken ytterligare. Detta för att inte, som så många gånger förut, förbereda oss för gårdagens krig och konflikter och utgå från att en motståndare är förutsägbär.

Givetvis bör generiska och överförbara lärdomar från Ukraina identifieras och analyseras i den fortsatta totalförsvärsutvecklingen. Men dessa bör, för det första, kombineras med förståelse för både de specifika hoten mot Sverige (i nuläget i första hand icke-militära) och Sveriges förutsättningar och behov. För det andra, insikten att en motståndare kontinuerligt analyserar våra svagheter för att angripa just där – när viljan och förmågan finns.

I ett framtidsperspektiv – i olika tänkbara framtidslägen – behövs en bredare ansats för att vi ska kunna föreställa oss *vad* som skulle kunna hota oss, under vilka varierbara *förutsättningar* hoten ska bemötas och *hur* vi skulle kunna göra det. Att använda scenarier kan vara till hjälp för att vidga föreställningsförmågan i en sådan process.

Med scenarierna i denna rapport som klangbotten presenteras i den avslutande delen några mer övergripande reflektioner om de utmaningar som ligger framför oss i den pågående totalförsvärsuppbyggnaden. Reflektionerna ska inte ses som "facit" till scenarierna utan snarare som en del av "textboken" i denna rapport: ett antal generiska resonemang och slutsatser som är underbyggda såväl av det femåriga projektets sammanlagda forskningsresultat som av tankar kring scenariernas "Att fundera på"-frågor, där vi har tagit hjälp av projektets referensgrupp (se rapportens förord).



Såväl planering som långsiktigt förutsättningsskapande behövs

Detaljerade planer överlever sällan första kontakten med verkligheten i dynamiska kris- och krigsförlopp. Detta innebär givetvis inte att planering är bortkastad tid. Den som inte har tänkt efter före står *helt* oförberedd när något sker. Dessutom ligger det i sakens natur att många krishanteringsåtgärder oundvikligen kräver förberedelser, exempelvis sådana som är kopplade till lagringshållning och fysiskt skydd. Saker som tar tid att bygga upp, eller inte går att bygga upp under pågående krisförlopp, behöver självklart byggas innan. Men det är inte bara det fysiska som behöver förberedas. En ändamålsenlig säkerhetskultur inom organisationer som behöver en sådan kan inte skapas under pågående kris, statliga aktörers särskilda krisavtal med olika företag måste tecknas innan, och snabbt införande av exportstopp av vissa kritiska produkter kräver förberedda mekanismer, för att ta några exempel.

Långsiktigt förutsättningsskapande, som endast indirekt berör planering, är också relevant i detta sammanhang. Försvarsvilja skulle kunna vara en sådan grundförutsättning. En annan handlar om hur Sverige och Europa kan minska sina riskfyllda beroenden av potentiella strategiska motståndare samt avvägningar om vilka frågor som bäst bör drivas och utvecklas på överstatlig nivå (EU), respektive multilateral nivå (Nato).

I flera scenarier i denna rapport uppstår problematiska situationer som en följd av långsamma och smygande negativa trender, snarare än av enskilda negativa händelser i sig. Detta illustrerar att vissa typer av förändringar kan skapa oväntade sårbarheter i framtiden. Att skapa motståndskraft som håller långsiktigt omfattar också att ha förmåga att i tid identifiera förändringar som kan skapa sårbarheter och hantera dessa. Där Sverige självt har rådighet, till exempel genom att kunna justera lagstiftning som inte är ändamålsenlig, är det enklare och eventuellt kan riskerna helt elimineras.

Omständigheter som ligger utom Sveriges kontroll, exempelvis för landet negativa globala handelsmönster, behöver hanteras på ett mer reaktivt och defensivt vis.

Försörjningsberedskapen, liksom upprätthållandet av samhällsviktiga funktioner generellt sett, påvisar behovet av att arbeta såväl mer förutsättningsskapande som med konkret planering. Å ena sidan behöver kanske Sverige skapa en större inhemsk förmåga att reparera viktig infrastruktur, å andra sidan behövs kanske en i grunden mer robust och stryktålig infrastruktur. En tredje mellanväg är att göra systemen mer resilienta, anpassningsbara och "reparerbara", men inte minst också att skapa incitament för omställning vid en kris-situation. De resurser som inte kan användas till det de ursprungligen var tänka för kan kanske nyttiggöras någon annanstans. Men oavsett sådana omställningsinitiativ så kommer prioriteringsbehov att uppstå: När flera kritiska infrastrukturer inte fungerar och behöver återställas är det inte självklart i vilken ordning det ska göras, vad som ska prioriteras och hur avdömningar ska göras mellan nationella, regionala och lokala behov.

Det går givetvis inte att i detalj planera för varje tänkbart problem i svåra kriser eller krig. Samtidigt behöver samhället och dess befolkning också förberedas på vad en längre kris kan innebära, till exempel i form av en kraftig sänkning av levnadsstandarden. I grund och botten handlar det om vilka förväntningar myndigheterna bör skapa hos allmänheten kring hur en kris- och krigssituation kan gestalta sig. Också i det sammanhanget kan scenarier vara till hjälp. I krig, eller i en krissituation som involverar en motståndare, kanske inte all tillgänglig information kan förmedlas till befolkningen av sekretesskäl. Den enskilde behöver en basförståelse av krigets krav att falla tillbaka på och agera efter.

Hur våra beredskapsresurser ska utvecklas är starkt beroende av svaret på frågan vilka kriser vi kan och bör förbereda oss för. I det sammanhanget utgör höjd beredskap och krig ett undantag från det generella allriskperspektivet som huvudsakligen har gällt de senaste

decennierna. Samtidigt gör de antagonistiska icke-militära hoten det tydligt att inte bara krisberedskapen utan även totalförsvaret skulle gynnas av en utveckling mot att ha en större flexibel grundförmåga för att hantera olika slags kriser.

Ett fungerande samhälle är det främsta försvaret

Totalförsvaret förknippas gärna med konkreta ting som skyddsrum, gasmasker, beredskapslager, luftvärnssystem och stridsvagnar. Men totalförsvaret handlar i grunden om all samhällsverksamhet som ska bedrivas i krig. Totalförsvaret är också barnomsorg, pensionsutbetalningar, radioutsändningar, hemtjänst, mobiltelefoni, fjärrvärme, kortbetalningar, sjukvård, mat, smittskydd, trafikövervakning, brandbekämpning, lastbilstransporter osv. Om totalförsvarets exklusiva resurser för att möta krig vore toppen på en pyramid – det där lilla extra – så skulle den breda basen utgöras av samhällets samlade resurser (däremellan ett snitt med övriga extra krisberedskapsresurser).

Beredskapsplanering inför kriser och krig behöver därför i första läget handla om bedömningar av vilka förmågenivåer som krävs för olika samhällsviktiga funktioner under störda förhållanden. Om verksamheter inte når upp till grundkraven förmågemässigt i vardagen, hur ska de då klara kriser och krig? Om inte akutmottagningen fungerar en vanlig onsdagskväll, hur skulle den då kunna hantera ett maskadeutfall i krig?

Sverige är, trots allt, ett välfungerande land. Det mesta funkar, nästan jämt, och sedan några år tillbaka sker en långsam samhällsomvandling baserat på en ökad medvetenhet om att ökad effektivisering och minskad redundans i samhällsfunktionalitet medför vissa risker.²² Det politiska uppvaknandet inför förekomsten av såväl oväntade kriser som externa antagonistiska hot driver för närvarande processen, som i vissa avseenden förefaller ha släpat efter befintlig folklig medvetenhet om att svåra kriser faktiskt kan inträffa.²³

Men påståendet ”ett fungerande samhälle är det främsta försvaret” rymmer också motsättningar. Ekonomisk effektivisering, eller skiften till effektivare och billigare teknologier, som frigör ekonomiska medel till ännu mer välfärd och bättre funktionalitet kan samtidigt göra samhället mer sårbart, vilket inte minst Sveriges stora oljeberoende under främst 1960- och 1970-talen visar.²⁴

I den nuvarande totalförsvarsutvecklingen är det nödvändigt att påminna sig om åtminstone tre viktiga utgångspunkter: För det första att det är det civila samhället som främst kan förväntas drabbas av icke-militära antagonistiska aktiviteter. För det andra att det civila försvaret är den främsta försvarslinjen mot dessa typer

av hot. För det tredje att ett flertal samhällsviktiga funktioner (till exempel energiförsörjning, transporter och telekommunikationer) behöver säkerställas för att våra militära förmågor överhuvudtaget ska komma i användning, i en situation när så krävs.

Totalförsvarsbygget behöver vila på en stabil grund som bara ett fungerande samhälle kan utgöra. Det kommer sammantaget att bli dyrt, kräva politisk långsiktighet och därmed ett folkligt mandat som behöver bygga på en övergripande gemensam uppfattning om vad som är rätt och riktigt att investera i.

Det nya Sverige och försvarsviljans roll i totalförsvaret

Sverige har i grunden förändrats sedan det kalla kriget. Det gamla totalförsvaret växte fram i samklang med det svenska folkhemsprojektet som bejakade modernitet, social ingenjörskonst, rationalitet och välfärdsuppbyggnad.²⁵ Under det kalla kriget fanns starka korporativistiska drag i relationen mellan den politiska makten, näringslivet och civilsamhällets organisationer. Detta utgjorde i sig en grund för att fatta de beslut och göra de prioriteringar som totalförsvaret krävde. Idag har gränstytorna mellan olika delar av samhället delvis förändrats, med en större betoning på fria marknadsmekanismer och självständighet. En annan samhällsförändring är förflyttningen från ett kollektivistiskt samhälle till ett allt mer individualistiskt och identitetsbejakande samhälle. Detta är inte detsamma som att engagemanget för det gemensamma har försvunnit, men hur detta engagemang ser ut och vad som ses som viktigt har på olika sätt förändrats.²⁶

Skillnaderna mellan då och nu handlar således inte bara om det synliga och konkreta, som digitalisering, internationalisering och privatisering. Det handlar också om underliggande relationer och värderingar. Det gamla totalförsvaret innehöll många komponenter varav de flesta nu behöver återskapas alternativt förstärkas – och det handlar långt ifrån bara om ekonomiska medel, infrastruktur och utrustning utan framför allt om kompetens och bemanning. Viljan att personligen bidra, i det civila eller militära försvaret, vilket vi benämner som *personlig försvarsvilja*, kan komma att bli avgörande för totalförsvarets effekt. Det gäller inte minst de stora behoven i den civila delen av totalförsvaret, som i mångt och mycket behöver byggas upp från grunden.

Återuppbyggnaden av totalförsvaret kräver att hänsyn tas till de förändringar som har skett sedan det kalla kriget vad avser samhällsstrukturer, relationer och värderingar. En central fråga är hur en bred acceptans för totalförsvaret och dess påverkan på samhället kan upprätthållas. Totalförsvarsutvecklingen kommer inte

att gå obemärkt förbi. Den kommer att ta plats, synas och ibland höras. Det kommer oundvikligen att uppstå målkonflikter och acceptansen för uppbyggnaden av ett nytt totalförsvär behöver vila på en samsyn kring att Sverige verkligen ska försvaras, med våld om så krävs, om landet blir angripet, vilket vi benämner som *allmän försvarsvilja*. Genom Covidpandemin och Rysslands invasionskrig har insikten om behovet av såväl en fungerande krisberedskap som ett ändamålsenligt totalförsvär ökat i samhället. Det kan dock finnas skäl till fortsatta åtgärder för att informera och medvetandegöra befolkningen kring dessa frågor,²⁷ liksom att följa allmänhetens totalförsvärsattityder.²⁸

Stödet för totalförsväret behöver således både grundas i befolkningens allmänna försvarsvilja och politikens förmåga att hantera målkonflikterna mellan olika samhällsintressen på ett sätt som uppfattas som rimligt. Det offentliga får ett än tydligare ansvar för att exempelvis bejaka grundläggande fri- och rättigheter men också att tillse att samhällets samlade resurser för totalförsväret används effektivt. För det råder inget tvivel om att totalförsväret kommer att kosta mycket. Detta är delvis en effekt av att försvars- och beredskapsfrågor inte varit politiskt prioriterade under 2000-talets första decennier. Det kommer således att krävas en över tid bestående betalningsvilja hos svenska skattebetalare, vilket är ett exempel på vad vi benämner som *understödjande försvarsvilja*. En hög allmän försvarsvilja, det vill säga att Sverige ska försvaras om landet blir angripet, i kombination med en solid understödjande försvarsvilja ger ett starkt mandat för det gemensamma projektet totalförsvär, vilket sannolikt också kräver en hög grad av samhällelig sammanhållning.²⁹ Vidare kan en utvidgning av den klassiska svenska försvarsviljeförståelsen – viljan att försvara Sverige – vara relevant med tanke på Sveriges Nato-ansökan. Som medlem i

en försvarsallians behövs även en solidarisk vilja att försvara sina allierade, vilket skulle kunna benämnas som *internationell försvarsvilja*.³⁰

Ekonomins och konkurrenskraftens betydelse för totalförsväret

Sverige är ett land som bejakar öppenhet och frihandel. Landet är beroende av att importera och exportera varor, tjänster och kunskap och behöver stabila statsfinanser. En fungerande ekonomi är en grundförutsättning för ett samhälle med social sammanhållning, vilket i sin tur är en förutsättning för ett fungerande totalförsvär. Vidare är sunda statsfinanser viktigt för att kunna hålla en hög investeringstakt i totalförsväret. Svensk konkurrens- och innovationskraft är därmed intimt sammanlänkad med totalförsvärets långsiktiga utveckling.

I dagens internationaliserade säkerhetsmiljö, där för svensk del inte minst EU, Nato, Norden liksom bilaterala relationer med vissa nyckelaktörer (t.ex. USA) har stor betydelse, är svensk attraktionskraft gentemot viktiga samarbetspartners av central betydelse. Även i en negativ global utveckling (ekonomiskt, politiskt, säkerhetsmässigt osv.), som Sverige enskilt kanske har svårt att påverka, så är ändå vissa saker inom vår kontroll: Det handlar bland annat om hur effektiv den ekonomiska politiken är, hur den sociala sammanhållningen upprätthålls, hur vi kan tillse att vi inte ökar beroendena (t.ex. tekniska beroenden) av auktoritära stater, samt hur vi kan tillse att vi har en välfungerande statsapparat som åtnjuter såväl befolkningens som omvärldens förtroende. Särskilt i en svår situation med en för Sverige negativ utveckling är det viktigt att inte förlora handlingsfriheten och bli ett offer för omständigheterna. I en sådan situation kan måttstocken förändras. Även om saker objektivt sett förändras till det sämre är kanske det viktigaste ändå hur Sverige presterar jämfört med andra – att landet fortsatt blir en attraktiv samarbetspartner och inte lämnas ensam att möta utmaningarna från omvärlden.

Att lyfta fram ekonomiska hotbilder är inget nytt. Dessa hotbilder har spelat stor roll historiskt, jämte hotbilder i form av krig. Även när krig har framhållits som den främsta hotbilden, i det gamla totalförsväret, betonades dess ekonomiska påverkan särskilt, så tidigt som under det första världskriget och under mellankrigstiden.³¹

Företagens internationella beroenden och hänsynstagande till geopolitisk risk är också viktiga frågor, särskilt mot bakgrund av den tilltagande spänningen mellan USA och Kina de senaste åren. Denna kamp handlar i det långa perspektivet om ekonomisk och teknologisk dominans, vilket i sin tur påverkar de militära förutsättningarna. Fortsatt goda handelsrelationer mellan de



värderingsmässigt likasinnade demokratierna är antagligen en förutsättning även för nationell konkurrenskraft. De långsiktiga förutsättningarna för invånarna och näringslivet att bidra till att upprätthålla konkurrenskraften över tid, är ett exempel på ett holistiskt perspektiv som behövs även i totalförsvars sammanhang.

Näringslivets betydelse är mer än bara en resursfråga

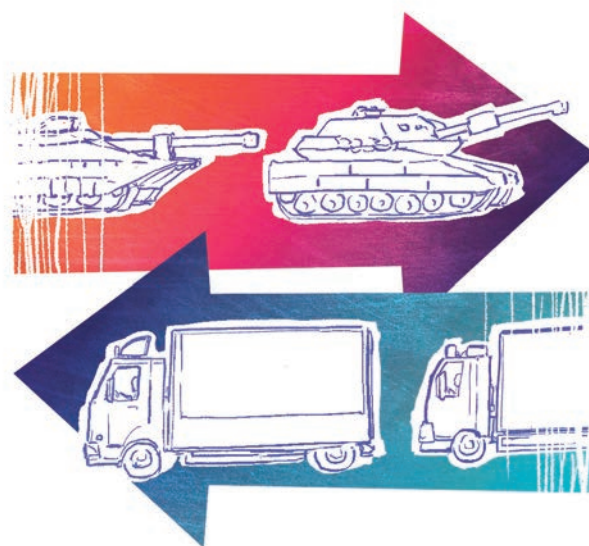
Det har sagts många gånger förr men behöver sägas igen: Det är framför allt företagen som sitter på de samhällsviktiga resurserna som det civila försvaret behöver, inte i första hand offentliga aktörer. Samtidigt är krig i högsta grad en statlig angelägenhet som ska bemötas och ledas genom en väv av komplexa ansvarsförhållanden och beroenden mellan olika offentliga aktörer, på olika nivåer. En kärnfråga inför den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret är hur staten kan möjliggöra för näringslivet att agera både snabbt, kraftfullt och rätt i en krigssituation. Goda förutsättningar torde finnas eftersom näringslivet inte präglas av samma slags byråkrati som offentliga aktörer (till följd av lagkrav, myndighetsuppgifter, rapporteringsskyldigheter osv.). Det är viktigt att totalförvarsplanerande offentliga aktörer inte glömmer bort vare sig näringslivet i allmänhet (med dess resurser) eller de specifika företag som utgör samhällsviktig verksamhet (som därmed är i behov av ett särskilt säkerhetsskydd).

I diskussioner kring näringslivets roll i det civila försvaret har det varit mycket fokus på försörjningsberedskap, i första hand vad som importeras till Sverige, men vad som lämnar Sverige är också en viktig fråga. Sverige behöver exportera i såväl fred som krig. Företagens exportintäkter leder i fred till tillväxt och långsiktiga förutsättningar för totalförvarsutvecklingen och i ett utdraget krisläge behöver landet också få in ekonomiska resurser. I en akut kris- eller krigssituation behöver Sverige också kunna exportera på grund av solidaritet med allierade stater och andra vänner, vilket kan betala sig säkerhetsmässigt. En verkligt långvarig kris skulle i realiteten kunna tvinga fram ett slags system med byteshandel. Då gäller det också att ha planerat för att ha något att byta med.

Vidare behövs ett mer holistiskt tänkande, ovanför beredskapssektorerna, som bejakar vikten av att det ekonomiska ekosystemet upprätthålls även i kriser och krig. Företag som bedriver samhällsviktig verksamhet inom enskilda områden är beroende av att en bredare samhällsekonomisk funktionalitet upprätthålls.

Att näringslivet behöver integreras i det framväxande nya ekonomiska försvaret, liksom att detta inte kan se ut på exakt samma sätt som det gjorde under det

kalla kriget, är idag etablerade utgångspunkter.³² Frågan är dock fortfarande *hur* detta ska gå till. Klart är att morgondagens ekonomiska försvar behöver byggas utifrån såväl operativa och krishanterande som strategiska och förebyggande perspektiv.³³ I det senare fallet måste Sveriges beredskapsmål på försörjningsområdet också samordnas med EU:s motsvarande mål för unionens strategiska autonomi.³⁴ Ett modernt ekonomiskt försvar är därför vidare än den fredstida försörjningsberedskap som brukar förknippas med vissa varugrupper (som livsmedel och läkemedel). Ekonomiskt försvar handlar också om skyddandet av strategiska tillgångar liksom ytterst att säkerställa att totalförsvaret har de resurser som krävs för att försvara riket vid ett väpnat angrepp.



Totalförvarsuppbyggnaden kräver långsiktighet

Kalla krigets totalförsvär tog decennier att bygga upp i en utvecklingsprocess som i mångt och mycket präglades av att man provade sig fram och i takt med teknologi- och samhällsutvecklingen regelbundet omprövade lösningar. Detta var, och är, tung, dyr och omfattande verksamhet som kräver ett långsiktigt förhållningssätt.

Fluktuerande politiska ambitioner är ofrånkomliga så kärnfrågan är hur effekterna från sådana fluktuationer kan mildras. Många andra politikområden än försvar kräver en långsiktig stabilitet och de flesta samhällsaktörer vill ha långsiktiga förutsättningar för sina verksamheter men behöver leva med att det inte alltid går att få.

Inom vissa politikområden har långsiktigheten hanterats genom så kallad *mainstreaming*. Det gäller exempelvis ekonomisk tillväxt, miljö och jämställdhet, som behöver hanteras och beaktas i kort sagt alla

verksamheter. Breda och sammansatta frågor som berör i princip hela samhället kan knappast hanteras i enskilda stuprör utan behöver integreras i flertalet politik- och verksamhetsområden.

Faktum är att totalförsvarsfrågorna var *mainstream* i Sverige under i princip hela kalla kriget, men detta förhållningssätt tappades bort under 1990-talet. I länder som har haft en mer levande antagonistisk hotbild, upplevt sig som hotade och kanske även i modern tid genomlevt krig och större katastrofer, hålls i regel säkerhets- och försvarsfrågorna högt – den nationella säkerheten är överordnad andra frågor oavsett fluktuerande politiska ambitioner. Vilken väg Sverige kommer att ta för att få en långsiktig totalförsvarsutveckling är inte självklart. Framtiden får utvisa om det kommer att handla om att integrera krisberedskaps- och totalförsvarstänkandet enligt *mainstreaming*-modellen, att göra enskilda avvägningar mot försvarshänsyn endast när det behövs, eller att alltid sätta den nationella säkerheten främst.

Begreppet *mainstreaming* är i detta sammanhang inte enbart relevant på den politiska nivån utan även inom enskilda organisationer. Många myndigheter är så kallade beredskapsmyndigheter men "beredskap" är av rimliga skäl i regel inte kärnverksamhet utan består av något helt annat. Detsamma gäller givetvis företag. Även inom enskilda organisationer skulle beredskapsfrågor behöva integreras i kort sagt all verksamhet, snarare än att hanteras vid sidan om. När den nya informationstekniken (epost, internet, IT-utrustning, nätverk, data-säkerhet osv.) infördes i så gott som alla kontorsverksamheter för några decennier sedan hanterades den separat i stuprör. Så kan inte beredskapsarbetet fungera – det behöver på sikt fungera som IT gör nu, det vill säga alla verksamheter måste förhålla sig till det och svara upp mot vissa krav (t.ex. säkerhetsskydd) baserat på grundläggande kunskaper.

När krisen eller kriget väl kommer – vad behöver olika organisationer prioritera?

Vad bör man tänka på i förväg för att minska konsekvenserna när (eller om) krisen eller kriget väl kommer? Alla organisationer behöver identifiera vilka de egna kritiska verksamheterna är, som i det längsta ska upprätthållas och prioriteras även under svåra omständigheter. Det handlar rimligen främst om kärnverksamheter men kan också omfatta verksamheter som inte är absolut nödvändiga för den egna organisationen i en ansträngd situation, men som andra aktörer är beroende av för att upprätthålla just sina kritiska verksamheter. Detta utgör kärnan i ett sammanhängande totalförsvar. Därför måste beroenden till andra verksamheter identifieras, likväl som egna tjänster och resurser som andra verksamheter är beroende av.

I det tidigare totalförsvaret upprättades planer för att i händelse av allvarliga kriser inrätta särskilda krisorganisationer med ansvar för att verkställa olika typer av åtgärder (t.ex. ransoneringsåtgärder). Vissa myndigheter skulle vid höjd beredskap och krig upphöra och ersättas av andra instanser efter särskilt beslut av regeringen.³⁵ Mot bakgrund av dagens tilltro till den så kallade ansvarsprincipen – att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha det under en krissituation – kan dåtidens planering verka främmande. Men samtidigt utgår den från samma grundprincip: Att oavsett benämning och huvudman förstärka kritiska verksamheter och tillföra funktioner och resurser som behövs vid kris och krig.

Att identifiera kritiska verksamheter kan inte vara en exklusiv uppgift för en myndighets beredskapsenhet, eller ett företags säkerhetsavdelning, utan kräver såväl bred förankring som högnivåbeslut. Det är viktigt att den högsta ledningen är delaktig i analysprocessen och på förhand har fattat beslut om vilka verksamheter som ska upprätthållas, vid exempelvis höjd beredskap och



krig. Annars finns risken att det blir mycket svårt, och tidsödande, att reda ut detta när något oönskat väl inträffar – vilket kan drabba andra samhällsviktiga aktörers verksamheter, människors liv och hälsa, liksom försvarsansträngningarna i stort.

För en beredskapsmyndighet är det generellt sett endast en begränsad del av verksamheten som ska bedrivas vid höjd beredskap och krig. Men för att den ska kunna upprätthållas dygnet runt, kanske under en längre tid, så kommer sannolikt all personal att behövas. Det finns egentligen inte någon motsättning mellan att fokusera på vissa av myndighetens kärnuppgifter och att nyttiggöra alla myndighetens medarbetare. Det kan ligga nära till hands att ta för givet att vissa administrativa funktioner i en sådan situation ska nedprioriteras, men för att få verksamheten att fungera uthålligt, liksom för att de som ska utföra jobbet ska må och prestera bra, behövs också exempelvis personalvårdande och bemaningsplanerande funktioner. Att löneutbetalningar fungerar kan också ha en viss betydelse, inte bara av praktiska skäl utan även i bredare bemärkelse avseende tillit och försvarsvilja.

Myndigheter styrs av lagstiftning, instruktioner, regleringsbrev, regeringsuppdrag med mera liksom via ekonomisk styrning i form av tilldelade medel för olika verksamheter och uppgifter. Att utifrån dessa olika styrningar sammantaget avgöra vad som egentligen är kritisk kärnverksamhet är inte självklart. Om myndigheten helt på egen hand ska bestämma vad som är kärnverksamhet så finns det risk för att allt ses som viktigt. Rent definitionsmässigt så bedrivs överhuvudtaget ingen ”onödig” verksamhet på någon svensk myndighet, såvida den är politiskt beställd och finansierad. Därför krävs kompletterande övergripande styrning av vad som ytterst förväntas av en specifik beredskapsmyndighet i en krissituation. Men man kan inte förvänta sig att den politiska nivån i detalj ska kunna ge exakta besked om hur vissa verksamheter behöver förstärkas på bekostnad av andra. I detta sammanhang spelar de sedan den 1 oktober 2022 inrättade beredskapssektorerna, med utsedda sektorsansvariga myndigheter, en särskilt viktig roll i att stötta och driva detta arbete. Vidare behöver Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, i egenskap av kravställande och samordnande centrala aktörer, vara behjälpliga. Även FOI kan bidra med ett totalförsvarsövergripande analys- och kunskapsutvecklingsstöd, liksom Myndigheten för totalförsvarsanalys, MTFA, som skulle kunna ta en roll i att hjälpa beredskapsmyndigheterna att sortera fram vad som verkligen är viktigast. Inom det privata näringslivet har man andra styrfunktioner än på myndigheter men det är oavsett formen en ledningsfråga att prioritera vilka verksamheter som är kritiska i olika krislägen.

Såväl krisen som kriget kan ha olika ansikten och därmed kräva olika saker. Ett av syftena med att arbeta med breda scenariouppsättningar är att visa att det sål- lan är möjligt att finna *en* lösning som ska fungera för alla olika tänkbara problem, utan det kan krävas flera olika parallella och samverkande lösningar. Vidare handlar det inte bara om *vad* man planerar att göra – utan *att* man faktiskt agerar när det behövs.



Handlingskraft, ansvar och uthållighet

Få krishanteringsprocesser har underlättats av att olika aktörer som förväntas agera i kris istället avvaktar och inväntar en säkerställd lägesbild fri från osäkerheter. I dynamiska förlopp är en sådan lägesbild mycket sällan möjlig. Det är givetvis önskvärt att göra rätt från början och att inte rusa iväg i fel riktning men utvärderingarna av hanteringen av såväl skogsbränderna 2018 som Covidpandemin visade att snarare bristen på, alternativt ett för sent, agerande var ett av de stora problemen.³⁶

I inledningen av större krisförlopp (till exempel vid Covidpandemins början och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina) uppfattar ibland kommunerna att centrala myndigheter vill att dessa tills vidare ska ”sitta still i båten”. Man måste givetvis ha respekt för att inriktning av en sammanhållen nationell krishantering kräver eftertänksamhet och omfattande samordning, vilket kräver både tid och ibland politiska avvägningar. Men när kommuner i efterhand upptäcker att andra kommuner som, trots de centrala myndigheters rekommendationer, tog egna initiativ baserat på egna analyser klarade sig bättre så medför det frustration. Sådana negativa erfarenheter kan på längre sikt leda till friktion i totalförsvarsutvecklingen, särskilt

avseende det civila försvarets organisation och ledning. Det handlar exempelvis om de kommuner som tidigt i mars 2020, vid pandemiutbrottet i begränsade delar av Europa, planerade för förstärkning av vissa kommunala verksamheter, trots att den centrala bedömningen var att smittan inte skulle nå Sverige. Dessa kommuner visste naturligtvis varken mer eller bättre än de centrala myndigheterna men applicerade en slags försiktighetsprincip för att ha beredskap för ett visserligen mindre sannolikt (som det då bedömdes) utfall i den nära framtiden. Detta utgör kärnan i allt scenariobaserat tänkande kring kriser och krig: Vi talar här om svårbedömda ”sällan-händelser”, där ett agerande i onödan visserligen kostar men där ett icke-agerande kan få potentiellt betydligt större negativa konsekvenser.

I inledningen av den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina föreföll det som att spontanfrivilliga hade större förmåga att förmedla humanitär hjälp jämfört med de etablerade institutionerna. Detta är egentligen inget märkligt utan bara ett konstaterande att spontanfrivilliga vågar och kan ta större risker medan större organisationer har vissa typer av ansvar gentemot sina anställda och kan behöva ta hem dessa från riskområden. Spontanfrivilliga kan vara flexibla men har sällan samma uthållighet – avseende personal, pengar och hjälpresurser – som större organisationer och stater. För att undvika att det uppstår en lucka i insatserna – där de spontanfrivilliga har bränt allt krut samtidigt som de etablerade aktörerna inte har hunnit organisera sig för att komma in (exempelvis säkerställt skydd och säkerhet av egen personal) – behövs samverkan och om det är möjligt på förhand etablerade kanaler för överföring av resurser. Det handlar inte om att förlita sig på antingen spontanfrivilliga, eller de etablerade institutionerna, utan om att nå effekt både snabbt och över lång tid.

Att många aktörer är inblandade i hanteringen av en kris- eller krigssituation kan uppfattas som krångligt och försvårande, inte minst för den egna verksamhetens uppgifter. Samtidigt är det viktigt att påminna sig om att det inte är den enskilda myndigheten som ska vinna kriget, för att ta det yttersta exemplet, utan att den sammantagna motståndskraften är summan av alla mänskliga initiativ och insatser som nyttiggör just samhällets samlade resurser.

Strategiska lägesbilder och långsiktig omvärldsbevakning

I rapporten *Civilt försvar i gråzon* resonerade vi kring de osäkerheter som alltid är förknippade med lägesbilder, i synnerhet lägesbilder i en gråzonssituation med inslag av medveten påverkan, vilseledning och annan subversion. Trots förutsättningen att det aldrig går att

få en helt objektiv bild av varken läget eller de aktuella hoten går det att göra mer kvalificerade bedömningar i samband med skapandet av såväl lägesbilder som hotbilder genom att korsbefrukta processerna och skapa förutsättningar för ömsesidigt lärande.³⁷

Vid sidan av utmaningarna med att skapa samlade operativa lägesbilder finns det också ett utvecklingsbehov av mer långsiktiga strategiska lägesbilder. Framtida kriser som uppstår som, alternativt förutsätter, en följd av långsamma och smygande negativa trender kräver sannolikt långsiktig och specialiserad omvärldsbevakning – för att det ska vara möjligt att upptäcka dem, analysera potentiella konsekvenser och varna. Detta är inte enbart en framtidsfråga utan är relevant här och nu eftersom totalförsvaret – i synnerhet den civila delen – befinner sig i en mycket formativ fas.

Nu ska det civila försvarets formulerade uppgifter omsättas i handling och investeringar. De nya ansvars- och ledningsstrukturerna (sektorsansvar och högre regional ledning) ska börja sätta sig och övergå i mer jordnära och praktisk systemuppbyggnad. Men även i dessa sammanhang behövs en höjd blick bortom det som är nära förestående eller sådant som faktiskt redan hänt. Man behöver ställa sig frågan vilka lägesbilder som behövs, som kräver specialiserad omvärldsbevakning, för att fånga upp trender över lång tid och inte minst reflektera över vart vi är på väg och om det i alla avseenden alltid är en ändamålsenlig väg. En öppen fråga är vem eller vilka som ska ansvara för att dessa strategiska lägesbilder förvaltas och utvecklas. För att ta ett exempel som finns representerat i scenarierna: om det utländska ägandet ökar av en viss strategisk svensk resurs, som är nödvändig för vår handlingsfrihet och vårt oberoende, vem ser problemet och vem har möjlighet att samla in, analysera och förmedla informationen till regeringen eller annan berörd instans?



Överlag behöver svensk analyskapacitet öka om den nationella planeringen för beredskapen ska kunna hållas samman. Till det behövs insikten om att även om något går att analysera och rapportera så innebär det inte per automatik att detta går att åtgärda, eller att beredskapseffekt kan genereras på kort sikt. Strävan efter ett säkrare och mer motståndskraftigt samhälle är en seg jakt på ett rörligt mål som oundvikligen måste få ta sin tid. Ett första steg är dock att bli medveten om potentiella strategiska risker.

Riskområden där Sverige utsätts för ökade sårbarheter på grund av negativa smygande omvärldsförändringar kan vara nog så svåra att identifiera, även om det kan finnas en allmän uppfattning om att något "går åt fel håll". Än svårare är det kanske att se potentiella sårbarheter förknippade med sådant vi själva har rådgivet över – att vi bygger in nya, eller förstärker befintliga, sårbarheter som en effekt av en samhällsutveckling som vi vill bejaka av andra anledningar än totalförsvarshänsyn. Det skulle exempelvis kunna gälla säkerställandet av de yttersta demokratiska skyddsvärdena yttrandefrihet, pressfrihet och den fria åsiktsbildningen i stort. I flera av scenarierna i denna rapport finns inslag av påverkan, desinformation, *fake news* samt andra typer av aktiviteter som syftar till att på ett otillbörligt vis manipulera informationsmiljön för att uppnå vissa syften. Skillnaden mellan legitim och illegitim påverkan utgör en genuin gråzon – en gråzon vars bredd samspelar med samhällets grad av öppenhet och yttrandefrihet. Att över tid följa sårbarheter inför olika slags extern påverkan, som indirekt hotar svenskt självbestämmande, är ett exempel på behov av långsiktig omvärldsbevakning och strategiska lägesbilder.

Civil beredskap på rätt nivå: internationell, nationell, regional eller lokal?

Det är lätt att argumentera för att internationell beredskapssamverkan alltid är bra. Detta utifrån en generell uppfattning att man blir starkare tillsammans med andra och att fler och mer resurser kan fördelas dit de bäst behövs. Men djävulen sitter allt som oftast i detaljerna. Om man använder försörjningsberedskap som exempel skulle en grundregel kunna vara att krishanteringsmekanismerna snarare behöver följa produktens, eller tjänstens, utbredning. Om såväl produktion som konsumtion sker inom ett visst geografiskt område, så är det en fördel om enhetliga krishanteringsmekanismer byggs upp just för det geografiska området. Då hamnar exempelvis elförsörjning på den internationella nivån, närmare bestämt nordeuropeisk nivå, medan fjärrvärme i regel är en lokal eller i vissa fall regional

angelägenhet (beroende på varifrån bränslet kommer). Drivmedelsmarknaden är däremot i alla avseenden global.

Det går givetvis att hävda att alla samhällsviktiga verksamheter på olika vis är underkastade det internationella handelssystemet, givet beroenden av insatsvaror, utrustning, reservdelar osv., men det innebär inte att det är meningslöst att ändå försöka göra något. Beroende- och systemutbredningsaspekterna utgör enbart två ingångsvärden i ekvationen. I ett krishanteringsperspektiv är också graden av rådgivet och handlingsfrihet för att hantera en oönskad situation relevant, samt att skapa långsiktiga förutsättningar för detta. Diskussionerna på EU-nivå kring begreppet strategisk autonomi visar också att det trots allt finns idéer om vägar framåt, som till exempel att diversifiera handelsberoenden, etablera strategiska lager eller främja viss produktion och vissa investeringar.³⁸

När totalförsvarsplaneringen återstartades 2015 betraktades försörjningsberedskapen på det hela taget som en exklusivt nationell fråga. Idag finns tendenser till rörelser bort från det nationella, såväl mot en högre internationell nivå (inte minst till följd av Natoanslutningen och utvecklingen inom EU) som mot det regionala och lokala. Ett exempel är den kokbok för kristider som Länsstyrelsen Värmland tagit fram.³⁹ Den baseras på produkter som produceras i länet och som har en hållbarhet på minst 30 dagar. Detta är alltså en regional plan som inte fungerar utanför den egna regionen, vilket är något annat än en regional anpassning av en nationell plan.

Oavsett vad som är "rätt" nivå för civila beredskapsåtgärder så kommer det svenska Nato-medlemskapet att innebära en dragning mot ytterligare internationalisering. Inte minst kan Sveriges samarbete i försvarsfrågor med andra länder i Norden och Baltikum förväntas fördjupas, vilket i sin tur även inbegriper det civila försvaret. På liknande vis som Norden och Östersjöområdet kan betraktas som *ett* militärt operationsområde, så skulle det även kunna ses som *ett* civilt operationsområde. Hur detta påverkar svensk planering återstår att utvärdera men det kan antas att det innebär nya krav på planering och förberedelser samt nya möjligheter till delade ansvar och åtaganden.

Natos så kallade sju civila baskrav (alternativt "förmågor"), *NATO Baseline Requirements* (NBR), har utvecklats inom Natos civila krisberedskapsarbete (tidigare *Civil Emergency Planning Committee*, numera *Resilience Committee*). Dessa förmågor fokuserar på resiliens hos funktioner som är nödvändiga för att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, för att säkerställa viktiga samhällsfunktioner samt för att ge civilt stöd till militära verksamheter. Målen för det civila försvaret täcker väsentligen in NBR samtidigt

som det svenska civila försvaret i vissa avseenden har en högre och bredare ambition än NBR, exempelvis avseende befolkningsskydd och att bidra till att stärka försvarsviljan.⁴⁰ Det är därför av vikt för Sverige att fortsatt aktivt delta i, påverka och bidra i Natos arbete med civila förmågor och resiliens.

Behövs en civil beredskapstrappa?

Det talas ibland om behovet av att etablera en vedertagen beredskapstrappa för den civila delen av totalförsvaret, inte minst för att undvika att fastna i det stora steget från fred till höjd beredskap. Idag har Sverige en ansvarstrappa för statliga myndigheter, som inte ska förväxlas med en händelsestyrd beredskapstrappa. I botten på ansvarstrappan finns alla statliga myndigheter, som samtliga har ett grundläggande beredskapsansvar. Sedan följer beredskapsmyndigheterna som ansvarar för verksamheter som är viktiga att upprätthålla vid kris, samt under höjd beredskap och krig. Högst upp i trappan finns myndigheterna med sektorsansvar för en beredskapssektor, vilka ska ta en inriktande och ledande roll i beredskapssektorn. En motsvarande ansvarstrappa kan sägas finnas inom det geografiska områdesansvaret, där den högre regionala nivån har civilområdesansvariga län, med civilområdeschefer, i toppen, med övriga länsstyrelser och kommuner på lägre ansvarssteg.

På sätt och vis finns redan en händelseorienterad beredskapstrappa etablerad: grundberedskap, skärpt beredskap och slutligen högsta beredskap (varav de två sistnämnda omfattar "höjd beredskap"). Men behoven som uttryckts, av bland annat kommuner, handlar snarare om att nyansera olika beredskapssteg inom ramen för "grundberedskap".

Försvarsmakten arbetar kontinuerligt med så kallade beredskapsanpassningar som huvudsakligen styrs av rådande hotbild. Det handlar exempelvis om att skapa förutsättningar för bättre informationsinhämtning och

omvärldsuppfattning och att öka den militära närvaron på vissa platser. Kort sagt betyder det att skapa förutsättningar för framtida handlingsfrihet. Inom direkt operativa samhällsviktiga verksamheter finns exempel på motsvarande förberedda beredskapsanpassningsnivåer, till exempel inom sjukvården. Region Stockholm beskriver att man utöver normalläge har tre stegvisa lägen för beredskapshöjning: stabsläge, förstärkningsläge och katastrofläge.

Att etablera en formell civil beredskapstrappa, som samtliga beredskapsmyndigheter förväntas efterfölja, har både för- och nackdelar. En tydlig nackdel, vid kriser som enbart berör en eller några sektorer, är att det binder upp resurser och kräver merarbete i andra sektorer, så att säga i onödan. Men samtidigt är många sektorer beroende av varandras tjänster och i ett eskalerande krisförlopp, särskilt med antagonistiska inslag, kan spridningseffekter förväntas och i ett sådant läge kan en tidig beredskapsanpassning vara avgörande för en senare effektiv hantering.

I större sektorsövergripande kriser, som ändå ligger under tröskeln för höjd beredskap, finns klara fördelar med en formell civil beredskapstrappa att förhålla sig till – men frågan är hur den ska se ut. En alltför detaljerad beredskapstrappa kan omöjligen vara tillämplig för samtliga berörda verksamheter medan en alltför generell konstruktion kanske inte tillför något mervärde i relation till redan befintliga planerade beredskapssteg. Oavsett är en viktig fråga vem som ska kunna fatta beslut om beredskapshöjningar i en eventuell civil beredskapstrappa. Vid krig eller fara för krig är det regeringen som fattar beslut om höjd beredskap. Till vilken nivå ska respektive myndighet egenmäktigt kunna fatta beslut om beredskapshöjningar inom ramen för grundberedskap? Ska andra myndigheter "tvingas" följa efter eller se det mest som en "rekommendation"? Eller bör även sådana beredskapshöjningar underkastas regeringsbeslut? I sådana fall bör rimligen krav på vilka typer av beslutsunderlag och riskbedömningar som då behövs redan i förväg fastställas.



Slutord

Rysslands brutala krigföring mot Ukraina, med avsiktliga massiva angrepp mot civilbefolkning och samhällsinfrastruktur, är en påminnelse om att även om tidevarv kommer och går, så är det vissa saker som består. Inslag i den akademiska diskursen om att modern gråzonskrigföring skulle ersätta gammeldags militär manöverkrigföring har kommit på skam. Är således gråzonen ovidkommande för framtidens totalförsvaret? Svaret är nej. Icke-militära maktmedel är framträdande under upptakten till krig men förekommer också som betydande inslag under och efter krig. Icke-militära maktmedel förknippas kanske framför allt med fredstida förhållanden, men aktiveras också i fredstida kriser och inte minst under säkerhetspolitiska kriser, likt dagens situation. Samtliga tillgängliga medel som finns till hands och anses lämpliga används för att uppnå olika slags mål oavsett situation.

Vi lever i en tid då mediekonsumenterna får lära sig skillnaderna mellan olika pansarvärnsvapen, luftvärnssystem och artilleripjäser. Allt färre nyhetsredaktioner benämner stridsvagnar, stridsfordon och pansarskyttefordon som "pansarvagnar". Det är ett märkligt men kanske nödvändigt militariserat tidevarv vi lever i. Att just kriget har upphöjts till den dimensionerande uppgiften för totalförsvaret är logiskt och fullt rimligt. Men "kriget" måste förstås bortom militära vapen och skydd mot vapenverkan. Ett alltför ensidigt fokus på den militära dimensionen gör dels att risken för angrepp som går under tröskeln för väpnade angrepp underskattas, dels att förberedelser för att möta icke-militära angrepp uteblir. Såväl totalförsvarets olika organiserade aktörer som allmänheten behöver bättre förstå vilka olika former av angrepp och påverkan som förekommer i gråzonen och hur dessa kan bemötas i olika situationer. Den flexibla totalförsvarsverktygslådan, som nu är under uppbyggnad, kommer oundvikligen av domineras av civila instrument. Inte minst för att det militära försvarets operativa förmågor idag är beroende av stöd från det civila försvaret på ett mer avgörande sätt. Beroendet gäller även allierade förband som ska verka på svenskt territorium. Svensk förmåga till värdlandsstöd, det vill säga möjliggörandet av militär hjälp utifrån, är i det närmaste en existentiell fråga där det civila försvaret spelar en huvudroll.⁴¹

Civilt försvar är ett mångfacetterat område där efterfrågan på kunskapsutveckling är stor. Den politiska målbilden om en sammanhängande planering för totalförsvaret⁴² kräver också en sammanhängande kunskapsutveckling, där inte minst ytterligare samhällsvetenskapliga perspektiv på den civila delen av totalförsvaret behövs.⁴³ Uppbyggnaden av ett ändamålsenligt civilt försvar rymmer såväl säkerhetspolitiska som humanitära perspektiv som behöver anläggas på allt som ska åstadkommas, exempelvis att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna, befolkningsskyddet, försörjningsberedskapen och det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och stödet till det militära försvaret. Vidare kräver visionen om ett sammanhängande totalförsvaret, där de civila och militära delarna är ömsesidigt förstärkande,⁴⁴ att ett systemperspektiv anläggs på det samlade civila försvarets verksamheter, mål, uppgifter och förutsättningar.⁴⁵

Ukraina har påvisat betydelsen av att verkligen göra motstånd, såväl militärt som civilt. Civilt försvar kan förstås som hela samhällets motståndskraft i krig, alternativt de civila verksamheter som ska förbereda Sverige för krig.⁴⁶ I grunden har det civila försvaret två huvuduppgifter: försvarsuppdraget och det humanitära uppdraget, att värna civilbefolkningen. För utformningen av morgondagens totalförsvaret är det viktigt att förstå det civila försvarets ursprung just i denna breda totalförsvarstanke, som i grunden handlar om dels statens ansvarstagande gentemot befolkningen, dels befolkningens samlade motståndskraft och viljestyrka. Förståelsen av vad civilt försvar är – och kan bli – kräver därför många olika perspektiv och infallsvinklar: Civilt försvar är ett framtidsprojekt och en samhällsomvandling som kommer att beröra många människor och därför kräver en stark folkförankring och utbredd försvarsvilja. Civilt försvar är också en långsiktig säkerhetspolitisk strategi och en avskräckningsmekanism samt därmed en fortsatt avgörande del av totalförsvaret. Inte minst för att de viktigaste samhällsfunktionerna ska kunna upprätthållas under krig och för att de militära förmågorna överhuvudtaget ska bli spelbara, om så krävs.

Slutnoter

- 1 *Everything was forever, until it was no more: The last Soviet generation* (Alexei Yurchak, 2005, Princeton University Press).
- 2 *Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar* (Fredrik Lindgren. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2014. FOI Memo 5089); *Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik* (Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018. FOI Memo 6338).
- 3 *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021—2025* (Försvarsmakten och MSB, 2021. FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3).
- 4 Till exempel: *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021—2025* (Försvarsberedningen, 2017, Ds 2017:66); *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021—2025* (Försvarsberedningen, 2019, Ds 2019:8); *Totalförsvaret 2021—2025* (Prop. 2020/21:30).
- 5 *Om kriget (inte) kommer: Totalförsvarets beredskap för gråzonshot i ett historiskt perspektiv.* (Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023. FOI-R--5472--SE).
- 6 Se översikter i följande FOI-rapporter: *Civilt försvar i gråzon* (Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4769--SE); *Hybrida hot: Scenarier och exempel som stöd för utbildning inom Polismyndigheten* (Patrik Thunholm. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5138--SE); *Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse* (Jessica Appelgren, Sebastian Bay, Johannes Malminen, Erik Zouave. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020, FOI-R--4816--SE).
- 7 Utvecklad från *Civilt försvar i gråzon* (Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4769--SE), ursprungligen baserad på *Militärstrategisk doktrin – MSD 16* (Försvarsmakten, 2016, FM2016-7616:1).
- 8 Detta illustreras på ett tydligt sätt i *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model* (Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M., 2021. European Union and Hybrid CoE, EUR 30585 EN, Figure 3, s. 13).
- 9 Se till exempel *Preparing for greyzone threats to the energy sector* (Daniel K Jonsson. RUSI Occasional Paper, November 2020, pp. 1-31. Royal United Services Institute); *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring: Påverkan på energiförsörjning* (Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018, FOI-R--4590--SE); *Gråzonsproblematik och hybrida hot i transportsystemet* (Ester Veibäck, Ann-Sofie Stenérus Dover, Anna McWilliams. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5118--SE)
- 10 Se till exempel *Livsmedelsförsörjning om kriget kommer* (Camilla Eriksson. Officerstidningen nr. 8, 2020, s. 30-31).
- 11 Se översikt i kapitel 4 i *Civilt försvar i gråzon* (Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4769--SE).
- 12 Exempel på olika tolkningar av, och perspektiv på, gråzon och syften med att använda gråzonsverktyg: *Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War – Two Failures of American Strategic Thinking* (Donald Stoker, Craig Whiteside, 2020, Naval War College Review, 73:1, Article 4); *Competing in the Gray Zone: Russian Tactics and Western Responses* (Stacie L Pettyjohn, Becca Wasser, 2019, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation); *Grey is the new black: covert action and implausible deniability* (Cormac R., Aldrich R.J., 2018, International Affairs, 94: 3, 477–94); *Tactics of strategic competition. Gray Zones, Redlines, and Conflicts before War* (Jackson V., 2017, Naval War College Review, 70:3, 39-61); *Life in the “Gray Zone”: observations for contemporary strategists* (Wirtz J.J., 2017, Defense & Security Analysis, 33:2, 106-114); *Unconventional war and warfare in the gray zone: the new spectrum of modern conflicts* (Banasik, M., 2016, Journal of Defense Resources Management, 7:1, 37-46); *Operating in the Gray Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy* (Echevarria II A.J., 2016, Strategic Studies Institute and U.S. War College Press); *The danger of the gray zone: flawed responses to emerging unconventional threats* (Hermberg N.M., 2016, Small wars journal, December 6, 2016); *Solving America’s gray-zone puzzle* (Wilson I., Smitson S., 2016, Parameters, 46:4. 55-67); *The Contemporary Spectrum of Conflict: Protracted, Gray Zone, Ambiguous, and Hybrid Modes of War* (Hoffman F.G., 2016, The Heritage Foundation, 2016 Index of US Military Strength (2015), 25-36); *The Gray Zone* (Kapusta P., 2015, Special Warfare 28, no. 4, 18-25); *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Mazarr M.J., 2015, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press).
- 13 Vad som är rationellt eller inte är i högsta grad en subjektiv värderingsfråga. I den mån man överhuvudtaget kan tala om en statsaktör som rationell så är det viktigt att påminna sig om att somliga stater styrs av en ledande individs eller grupps intressen, inte nödvändigtvis ett förankrat ”nationellt intresse”. Utifrån detta perspektiv kan alltså ett synbart irrationellt agerande av staten vara fullt rationellt för de styrande individerna eller grupperna.

- 14 Se litteraturgenomgång i kapitel 4 i *Civilt försvar i gråzon* (Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4769--SE).
- 15 Se översikt i t.ex. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict* (Mazarr M.J., 2015, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press).
- 16 Se till exempel: *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021—2025* (Försvarsberedningen, 2017, Ds 2017:66); *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021—2025* (Försvarsberedningen, 2019, Ds 2019:8); *Totalförsvaret 2021—2025* (Prop. 2020/21:30).
- 17 För en introduktion till civilt försvar, se till exempel *Civilt försvar: Vad och varför* (Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI Memo 8105).
- 18 *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021—2025* (Försvarsmakten och MSB, 2021. FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3, s. 11); *Försvarsmaktens hemställan om översyn av lagstiftning av den 3 december 2020* (Försvarsmakten, FM2020-17129:1, s. 9-11 samt hemlig bilaga).
- 19 *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021—2025* (Försvarsberedningen, 2017, Ds 2017:66, s. 67).
- 20 Stöd har tagits i praktiska angreppssätt som beskrivs i *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2017, FOI-R--4434--SE), liksom i erfarenheter av framtidsstudier och scenarioplanering bland författarna. I konstruktionen av den sammantagna scenariouppsättningen har flera olika variationskriterier använts på ett systematiskt sätt, med hjälp av avstämningsmatriser: Det handlar bland annat om att i scenarierna tillse att olika beredskapssektorer berörs av olika utmaningar och problem – givetvis inte i varje scenario men att de flesta relevanta sektorer finns representerade som ”måltavla” eller berörs indirekt av påtagliga konsekvenser någonstans i scenariouppsättningen som helhet. På motsvarande sätt har olika typer av gråzonshot varierats i de olika kontexterna fred, kris, säkerhetspolitisk kris och krig. I rapportens Bilaga 1 sammanfattas variablerna som använts i de olika scenarierna.
- 21 3F-projektets referensgrupp (se förord) har bistått författarna till denna rapport i genererandet av ”Att fundera på”-frågor. Det slutliga urvalet av frågor för respektive scenario har dock gjorts av författarna.
- 22 Se till exempel *Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar* (Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020, FOI Memo 7051)
- 23 Se till exempel *Vad ansåg det svenska folket om försörjningsberedskap och finansiering av beredskap innan coronakrisen?* (Christoffer Wedebrand, Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020, FOI Memo 7069) och *Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018* (Christoffer Wedebrand. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4771--SE).
- 24 *Bergkunskap i totalförsvarets tjänst – om skifferoljans och bergrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap* (Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter. Geografiska notiser 77:4, 2019).
- 25 *’Vi får klara oss själva’ – hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962—2022.* (Jenny Ingemarsdotter, Camilla Eriksson, 2023, Scandia, 89:1, s. 68-97).
- 26 *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge* (Daniel K Jonsson, Camilla Eriksson, Pär Eriksson m.fl. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI Memo 8094).
- 27 *Att skapa engagemang och förmåga för totalförsvaret* (Bengt Johansson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI Memo 6741); *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge* (Daniel K Jonsson, Camilla Eriksson, Pär Eriksson m.fl. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI Memo 8094).
- 28 Se till exempel *Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018* (Christoffer Wedebrand. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4771--SE); *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja* (Christoffer Wedebrand, Herman Andersson, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI-R--5450--SE).
- 29 Begreppen personlig, allmän och understödande försvarsvilja lanserades i rapporten *Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse* (Christoffer Wedebrand, Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5155--SE), och undersöktes i rapporten *Svenskarnas försvarsvilja* (Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5206--SE). En uppföljande undersökning gjordes i *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja* (Christoffer Wedebrand, Herman Andersson, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI-R--5450--SE). Se även *Försvarsviljan i det framväxande totalförsvaret* (Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI Memo 7695), *Allmänhetens försvarsvilja* (Christoffer Wedebrand, Bengt Johansson. KKrVA Handlingar och Tidskrift nr 2-2020, s. 20-23, Kungliga Krigsvetenskapsakademien), samt *Officerare behöver vara förebilder – Analys: Försvarsviljan* (Niklas H Rossbach. Officerstidningen nr. 7, 2020, s. 36-37).
- 30 Detta behov utvecklas i *Svenskarnas försvarsvilja* (Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5206--SE) och *Försvarsviljan i det framväxande totalförsvaret* (Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI Memo 7695), samt undersöks i *Den svenska allmänhetens*

- hemberedskap och försvarsvilja* (Christoffer Wedebrand, Herman Andersson, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI-R--5450--SE). Se även *Stärkt försvarsvilja för ett slagkraftigt försvar* (Christoffer Wedebrand, Bengt Johansson, Herman Andersson, Daniel K Jonsson, artikelmanus under granskning).
- 31 *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet* (Christoffer Wedebrand, Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5172--SE).
 - 32 *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK* (Ann-Sofie Stenérus Dover, Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5174--SE); *Nationell samordning av försörjningsberedskapen* (Dir. 2021:65); *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin* (Dir. 2022:72).
 - 33 *Vem levererar om kriget kommer? – Om näringslivet, försörjningsberedskapen och framtidens totalförsvar* (Jenny Ingemarsdotter, Jenny Lundén. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI Memo 6745).
 - 34 *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv* (Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022, FOI-R--5338--SE).
 - 35 *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK* (Ann-Sofie Stenérus Dover, Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5174--SE).
 - 36 *Skogsbränderna sommaren 2018* (SOU 2019:7); *Sverige under pandemin* (SOU 2022:10).
 - 37 Se kap. 5 i *Civilt försvar i gråzon* (Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4769--SE).
 - 38 *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv* (Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022, FOI-R--5338--SE).
 - 39 *Mat härifrån: Recept för vardag och krisberedskap* (Länsstyrelsen Värmland, 2022, Publ nr 2022:11).
 - 40 I det sammanhanget kan den klassiska svenska försvarsviljeförståelsen (viljan att försvara Sverige) behöva kompletteras med någon slags internationell försvarsvilja, en solidarisk vilja att försvara även sina allierade, som diskuterats tidigare i rapporten. Se *Svenskarnas försvarsvilja* (Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI-R--5206--SE); *Försvarsviljan i det framväxande totalförsvaret* (Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2021, FOI Memo 7695); *Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja* (Christoffer Wedebrand, Herman Andersson, Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI-R--5450--SE); *Stärkt försvarsvilja för ett slagkraftigt försvar* (Christoffer Wedebrand, Bengt Johansson, Herman Andersson, Daniel K Jonsson, artikelmanus under granskning).
 - 41 *Svenskt värdlandsstöd – Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi* (Beatrice Reichel, Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI-R--4770--SE); *Typfall för värdlandsstöd* (Daniel K Jonsson, Beatrice Reichel. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI Memo 8149).
 - 42 *Totalförsvaret 2021—2025* (Prop. 2020/21:30, s. 97).
 - 43 *Kunskapsbehov för ett totalförsvar i förändring* (Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2019, FOI-R--4770--SE).
 - 44 *Totalförsvaret 2021—2025* (Prop. 2020/21:30, s. 28).
 - 45 *En forskningsagenda för civilt försvar: Struktur för ett forskningsprogram vid FOI* (Camilla Eriksson, Daniel K Jonsson (red.) m.fl., Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI-R--5458--SE).
 - 46 *Civilt försvar: Vad och varför* (Jenny Ingemarsdotter. Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023, FOI Memo 8105).

Källförteckning

- Appelgren, J., Bay, S., Malminen, J., Zouave, E. 2020. Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4816--SE
- 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
- Dir. 2021:65. Nationell samordning av försörjningsberedskapen. Kommittédirektiv från Justitiedepartementet
- Dir. 2022:72. Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin. Kommittédirektiv från Klimat- och näringslivsdepartementet
- 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
- Eriksson, C. 2020. Livsmedelsförsörjning om kriget kommer. *Officerstidningen* nr. 8, 2020, s. 30-31
- Eriksson, C., Ingemarsdotter, J. 2019. Bergkunskap i totalförsvarets tjänst – om skifferoljans och bergslagslagringens betydelse för Sveriges beredskap. *Geografiska notiser* 77:4
- Eriksson, C., Jonsson, D.K. (red.) Bennesved, P., Clausen-Mork, J., Stenerus Dover, A-S., Eriksson, P., Ingemarsdotter, J., Lackenbauer, H., Lallerstedt, K., McWilliams, A., Mickelsson, L., Nilsson, P-E., Reichel, B., Ryghammar, C., Svenonius, O., Hedtjärn Swaling, V., Wedebrand, C., Öhlund, E. 2023. En forskningsagenda för civilt försvar: Struktur för ett forskningsprogram vid FOI. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5458--SE
- Försvarsberedningen 2017. Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021—2025. Ds 2017:66
- Försvarsberedningen 2019. Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021—2025. Ds 2019:8
- Försvarsmakten 2016. Militärstrategisk doktrin – MSD 16. FM2016-7616:1
- Försvarsmakten 2020. Försvarsmaktens hemställan om översyn av lagstiftning av den 3 december 2020. FM2020-17129:1
- Försvarsmakten och MSB 2021. Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021—2025. FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3
- Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M. 2021. The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model. European Union and Hybrid CoE, EUR 30585 EN
- 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
- Ingemarsdotter, J. 2022. Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5338--SE
- Ingemarsdotter, J. 2023. Civilt försvar: Vad och varför. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8105
- Ingemarsdotter, J., Eriksson, C. 2023. 'Vi får klara oss själva' – hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962—2002. *Scandia*, 89:1, s. 68-97

- Ingemarsdotter, J., Jonsson, D.K. 2019. Kunskapsbehov för ett totalförsvaret i förändring. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4770--SE
- Ingemarsdotter, J., Jonsson, D.K. 2020. Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7051
- Ingemarsdotter, J., Jonsson, D.K. 2023. Om kriget (inte) kommer: Totalförsvarets beredskap för gråzonshot i ett historiskt perspektiv. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5472--SE
- Ingemarsdotter, J., Lundén, J. 2019. Vem levererar om kriget kommer? – Om näringslivet, försörjningsberedskapen och framtidens totalförsvaret. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6745
- Jackson, V. 2017. Tactics of strategic competition. Gray Zones, Redlines, and Conflicts before War. Naval War College Review, 70:3, 39-61
- Johansson, B. 2019. Att skapa engagemang och förmåga för totalförsvaret. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6741
- Jonsson, D.K. 2017. Att använda scenarier i planering för civilt försvar. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4434--SE
- Jonsson, D.K. 2018. Gråzonspenetrering och hybridkrigföring: Påverkan på energiförsörjning. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4590--SE
- Jonsson, D.K. 2018. Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonspenetrering. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6338
- Jonsson, D.K. 2020. Preparing for greyzone threats to the energy sector. RUSI Occasional Paper, November 2020, pp. 1-31. Royal United Services Institute
- Jonsson, D.K., Eriksson, C., Eriksson, P., Bennesved, P., Ingemarsdotter, J., Lackenbauer, H., Reichel, B. 2023. Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8094
- Jonsson, D.K., Ingemarsdotter, J., Johansson, B., Rossbach, N.H., Wedebrand, C., Eriksson, C. 2019. Civilt försvar i gråzon. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE
- Jonsson, D.K., Reichel, B. 2023. Typfall för världlandsstöd. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8149
- Jonsson, D.K., Wedebrand, C. 2021. Försvarsviljan i det framväxande totalförsvaret. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7695
- Jonsson, D.K., Wedebrand, C. 2021. Svenskarnas försvarsvilja. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5206--SE
- Kapusta, P. 2015. The Gray Zone. Special Warfare 28, no. 4, 18-25
- Lindgren, F. 2014. Hotbildunderlag i utvecklingen av civilt försvar. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 5089
- Länsstyrelsen Värmland 2022. Mat härifrån: Recept för vardag och krisberedskap. Publ nr 2022:11
- Mazarr, M.J. 2015. Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press
- Pettyjohn, S.L., Wasser, B. 2019. Competing in the Gray Zone: Russian Tactics and Western Responses. Santa Monica, Cal.: RAND Corporation
- Prop. 2020/21:30. Totalförsvaret 2021–2025
- Reichel, B., Jonsson, D.K. 2023. Svenskt världlandsstöd – Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4770--SE

- Rosbach, N.H. 2020. Officerare behöver vara förebilder – Analys: Försvarsviljan. Officerstidningen nr. 7, 2020, s. 36-37
- SOU 2019:7. Skogsbränderna sommaren 2018. Betänkande av 2018 års skogsbrandsutredning. Statens offentliga utredningar
- SOU 2022:10. Sverige under pandemin. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. Slutbetänkande från Coronakommissionen. Statens offentliga utredningar
- Stenérus Dover, A.-S., Ingemarsdotter, J. 2021. Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5174--SE
- Stoker, D., Whiteside, C. 2020. Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War – Two Failures of American Strategic Thinking. Naval War College Review, 73:1, Article 4
- Thunholm, P. 2021. Hybrida hot: Scenarier och exempel som stöd för utbildning inom Polismyndigheten. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5138--SE
- Wedebrand, C. 2019. Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4771--SE
- Wedebrand, C., Andersson, H. 2023. Den svenska allmänhetens hemberedskap och försvarsvilja. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5450--SE
- Wedebrand, C., Ingemarsdotter, J. 2021. Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5172--SE
- Wedebrand, C., Johansson, B. 2020. Allmänhetens försvarsvilja. KKrVA Handlingar och Tidskrift nr 2-2020, s. 20-23, Kungliga Krigsvetenskapsakademien
- Wedebrand, C., Johansson, B., Andersson, H., Jonsson, D.K. Stärkt försvarsvilja för ett slagkraftigt försvar (artikelmanus under granskning)
- Wedebrand, C., Jonsson, D.K. 2021. Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5155--SE
- Wedebrand, C., Jonsson, D.K., Ingemarsdotter, J. 2020. Vad ansåg det svenska folket om försörjningsberedskap och finansiering av beredskap innan coronakrisen? Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7069
- Veibäck, E., Stenérus Dover, A.-S., McWilliams, A. 2021. Gråzonsproblematik och hybrida hot i transportsystemet. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5118--SE
- 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
- Yurchak, A. 2005. Everything was forever, until it was no more: The last Soviet generation. Princeton University Press

Bilaga 1: Variabler i scenarierna

Tidsperspektiv	Kris- och konflikt-kontext	Omvärldsfaktorer	Inhemskafaktorer	Antagonist eller påverkansaktör	Gränsaktiviteter och maktmedel	Berörda sektorer
Osäkerhetsläget	Kort (2028-2029)	Fred	Spänt säkerhetsläge	Oro, ryktesspridning	Ingen, senare Ryssland	Desinformation, påverkan, cyberangrepp
Vägvälsäget	Medellångt (2035-2036)	Fred med underliggande kris	Råvarubrist, leveransstörningar, klimatförändringar	Omvärldssoro, högt debattläge	Kina, Indien m.fl.	Diplomatiska medel, desinformation, hot mot beslutsfattare
Skymningsläget	Kort (2030)	Säkerhetspolitisk kris	Mycket ansträngt säkerhetsläge	Totalförsvaret under uppbyggnad, svag minoritetsregering	Ryssland	Diplomatiska utspel, påverkan, underrättelseinhämtning, sabotage, cyberangrepp, mord
Stormaktsläget	Långt (2045-2046)	Fred	Klimatförändringar, ekonomisk och militär aktivitet i Arktis	Norden regional stormakt, stark ekonomi, världsledande teknikkuster	Kina, USA	Politiska påtryckningar, industrispionage
Hungerläget	Långt (2042-2043)	Fred med underliggande kris	Kina supermakt, klimatförändringar, missväxt	Svensk jordbruksmark utlandsägd, sänkt levnadsstandard	Kina, Saudiarabien m.fl.	Utländska uppköp, ekonomisk krigföring, politiska påtryckningar
Krigsläget	Medellångt (2035)	Krig	Krigstillstånd i Europa	Krigströtthet	Ryssland, Kina	Sabotage, informationspåverkan, handelsrestriktioner, hot om militärt våld
Upprustningsläget	Medellångt (2034-2038)	Kris och krig följt av säkerhetspolitisk kris	Långvarig ekonomisk kris, kollapsat Nato	Politisk kortsiktighet, hårdnat samhällsklimat	Ryssland	Hot om militärt våld, cyberangrepp, sabotage, organiserad brottslighet
Avspärrningsläget	Kort (2030)	Fred med underliggande säkerhetspolitisk kris	Fragmenterad värld, USA i konflikt med Kina	Energi- och livsmedelsbrist, obeslutsam politisk ledning	Kina, Ryssland, USA m.fl.	Cyberangrepp, ekonomisk krigföring, politisk påverkan
Efterläget	Obestämt	Krig	Krigstillstånd i Europa	Humanitär katastrof	Obestämt	Underrättelseinhämtning, fiendlig infiltration, organiserad brottslighet, hot om militärt våld
Mobiliseringsläget	Kort (2028-2032)	Säkerhetspolitisk kris	Ansträngt säkerhetsläge	Lågt förtroende för försvaret	Ryssland	Informationspåverkan, sabotage, ekonomisk krigföring
Krisläget	Medellångt (2034)	Kris	Klimatförändringar, naturkatastrofer, försörjningsstörningar	Kritik mot kostsam totalförsvarsuppbyggnad	Oklart	Underrättelseinhämtning, desinformation
Sönderfallsläget	Långt (2055)	Konstant kristillstånd	Klimatförändringar, migrationsströmmar, EU domineras av Kina	Skenande brottslighet, ökad polarisering, institutioner vittrar bort	Kina	Sverige och Europa förlorar oberoende och självbestämmande

Bilaga 2: Publikationer från 3F-projektet

FOI-rapporter

- Civilt försvar i gråzon.* Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson (2019). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE
- Kunskapsbehov för ett totalförsvar i förändring.* Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson (2019). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4770--SE
- Allmänheten och totalförsvaret: resultat från en enkät utskickad hösten 2018.* Christoffer Wedebrand (2019). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4771--SE
- Försvarsvilja i teori och praktik. Om försvarsviljans betydelse.* Christoffer Wedebrand, Daniel K Jonsson (2021). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5155--SE (huvudsakligen 3F-projektet, delvis även projektet Kritiska flöden under hot i förändring, finansierat av MSB)
- Svenskarnas försvarsvilja.* Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand (2021). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5206--SE (huvudsakligen 3F-projektet, delvis även projektet Kritiska flöden under hot i förändring, finansierat av MSB)
- Om kriget (inte) kommer: Totalförsvarets beredskap för gråzonshot i ett historiskt perspektiv.* Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson (2023). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5472--SE
- Gråzonslägen i krig och fred.* Daniel K Jonsson, Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand (2023). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5447--SE

FOI-memon och kapitel i FOI-antologier

- Att skapa engagemang och förmåga för totalförsvaret.* Bengt Johansson (2019). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6741. Särtryck samt kap. 4 i Strategisk utblick 8, Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter, Rossbach m.fl. (red.), FOI-R--4773--SE, s. 27-32
- Vem levererar om kriget kommer? – Om näringslivet, försörjningsberedskapen och framtidens totalförsvar.* Jenny Ingemarsdotter, Jenny Lundén (2019). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6745. Särtryck samt kap. 8 i Strategisk utblick 8, Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter, Rossbach m.fl. (red.), FOI-R--4773--SE, s. 51-56 (huvudsakligen 3F-projektet, delvis även regeringsanslagsprojektet Samhällets beredskap för kris och krig, SABEK)
- Fyra tidiga lärdomar av coronakrisen för civilt försvar.* Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson (2020). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7051
- Vad ansåg det svenska folket om försörjningsberedskap och finansiering av beredskap innan coronakrisen?* Christoffer Wedebrand, Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter (2020). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7069
- När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret.* Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson (2020). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7351. Särtryck samt kap. 2 i Perspektiv på pandemin: Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020, Mittermaier m.fl. (red.), FOI-R--4992--SE, s. 15-19
- Dataunderlag till rapport Svenskarnas försvarsvilja.* Christoffer Wedebrand, Daniel K Jonsson (2021). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7632
- Försvarsviljan i det framväxande totalförsvaret.* Daniel K Jonsson, Christoffer Wedebrand (2021). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7695

Peer review-artiklar

- Bergkunskap i totalförsvarets tjänst – om skifferoljans och bergrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap.* Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter (2019). Geografiska notiser 77:4, 2019
- Allmänhetens försvarsvilja.* Christoffer Wedebrand, Bengt Johansson (2020). KKrVA Handlingar och Tidskrift nr 2-2020, s. 20-23. Kungliga Krigsvetenskapsakademien
- Preparing for greyzone threats to the energy sector.* Daniel K Jonsson (2020). RUSI Occasional Paper, November 2020, pp. 1-31. Royal United Services Institute (empiri baserad på uppdragsprojekt via Energimyndigheten)

Towards a Deeper Understanding of Agricultural Production Systems in Sweden – Linking Farmer's Logics with Environmental Consequences and the Landscape. Marquardt, K., Eriksson, C., Kuns, B. (2022). *Rural Landscapes: Society, Environment, History*, 9(1):1, pp. 1-15 (huvudsakligen 3F-projektet, avseende Camilla Eriksson, empiri baserad på forskning i projektet Framtidens lantbruk, finansierat av SLU)

Nostalgiförsvar eller psykologiskt försvar - Stormaktsrivalitet ökar behovet av psykologiskt försvar. Niklas H Rossbach (2022). *KKrVA Handlingar och Tidskrift*, nr 2-2022, Kungliga Krigsvetenskapsakademien

'Vi får klara oss själva' – hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002. Jenny Ingemarsdotter, Camilla Eriksson (2023). *Scandia*, 89:1, s. 68-97

Övrigt

Officerare behöver vara förebilder – Analys: Försvarsviljan. Niklas H Rossbach (2020). *Officerstidningen* nr. 7, s. 36-37

Livsmedelsförsörjning om kriget kommer. Camilla Eriksson (2020). *Officerstidningen* nr. 8, s. 30-31

Publikationer från andra projekt med stöd från 3F-projektet

Agricultural policy – from overproduction to import dependency. Camilla Eriksson (2020), i Daniel Silander, Mats Öhlén (eds.): *Sweden and the European Union: An Assessment of the Influence of EU-membership on Eleven Policy Areas in Sweden*, Santérus Academic Press, s. 62-82 (Projekt: Kan vi producera mat i händelse av kris? finansierat av MSB)

Technovisions for food security as Sweden restores its civil defence. Camilla Eriksson, Klara Fischer, Ebba Ulfbecker (2020). *Science, Technology and Society* 25 (1), 2020 (Projekt: Kan vi producera mat i händelse av kris? finansierat av MSB)

Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Christoffer Wedebrand, Jenny Ingemarsdotter (2021). *Totalförsvarets forskningsinstitut*, FOI-R--5172--SE (Projekt: Kritiska flöden under hot i förändring, finansierat av MSB)

Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv. Jenny Ingemarsdotter (2022). *Totalförsvarets forskningsinstitut*, FOI-R--5338--SE (Projekt: Civilt försvar 2022, finansierat av FOI)

Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Daniel K Jonsson, Camilla Eriksson, Pär Eriksson, Peter Bennesved, Jenny Ingemarsdotter, Helené Lackenbauer, Beatrice Reichel. (2023). *Totalförsvarets forskningsinstitut*, FOI Memo 8094 (Projekt: Civilt försvar 2022, finansierat av FOI)

Civilt försvar: Vad och varför. Jenny Ingemarsdotter (2023). *Totalförsvarets forskningsinstitut*, FOI Memo 8105 (Projekt: Civilt försvar 2022, finansierat av FOI)

Opublicerade manus

Keeping the wheels turning: Oil preparedness schemes as a key defence strategy in Cold War Sweden. Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter (artikelmanus under granskning i *War & Society*)

National will to fight through the lens of propaganda: what we can learn from modern classics. Niklas H Rossbach (artikelmanus)

Stärkt försvarsvilja för ett slagkraftigt försvar. Christoffer Wedebrand, Bengt Johansson, Herman Andersson, Daniel K Jonsson (artikelmanus under granskning i *Statsvetenskaplig tidskrift*)

Forskning för folkförsörjning: om kunskapsuppbyggnaden till stöd för livsmedelsberedskapen 1970-1990. Camilla Eriksson & Fredrik Bertilsson, i Per Lundin, Niklas Stenlås, Eric Bergelin (red.): *Militär forskning och forskningens militarisering under det kalla kriget* (kapitelmanus, planerad utgivning 2023, huvudsakligen 3F-projektet, delvis även projektet Uppbyggnaden av kunskap och expertis inom den civila beredskapen, finansierat av Vetenskapsrådet)

"Kan vi klara oss?" Den svenska försörjningsberedskapens grundfrågor, idéer och praktiker. Jenny Ingemarsdotter (bokmanus under slutförande)

Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-1986: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet. Christoffer Wedebrand, Jenny Ingemarsdotter, (2023). *Totalförsvarets forskningsinstitut* (rapportmanus under granskning, huvudsakligen projekt: Kritiska flöden under hot i förändring, finansierat av MSB)

Bilaga 3: Om författarna

DANIEL K JONSSON är forskningsledare på FOI:s avdelning för Förvarsanalys, enheten för Samhällets säkerhet, och forskningskoordinator för forskningsdelområdet Civil beredskap. Han arbetar brett inom totalförsvaret, civilt försvar och krisberedskap och har en forskningsbakgrund inom bland annat scenariometoder, transportframtidsstudier och hållbar utveckling. Han disputerade på KTH i ämnet Infrastruktur och samhällsplanering (2006) och är docent i Energianalys (2015). Daniel har mångårig erfarenhet av omvärldsanalys och forskning kring energisäkerhetsfrågor, på uppdrag av Förvarsmakten och Energimyndigheten, och var 2007–2016 ledamot i Svenska kraftnäts insynsråd för elberedskap. Daniel har publicerat ett tjugotal publikationer i internationella vetenskapliga tidskrifter. Inom 3F-projektet var Daniel projektledare och forskade bland annat om gråzonshotbilder, försvarsvilja och lärdomar från Covidpandemin för civilt försvar. Under 2022 var han också projektledare för en särskild satsning inom FOI på nydanande forskning för det civila försvaret, som bland annat syftade till att ta fram en forskningsagenda för civilt försvar, samt att generera lärdomar från Ukraina. Daniel är Associate Fellow vid brittiska Royal United Services Institute (RUSI) och ledamot i MSB:s vetenskapliga råd.

CAMILLA ERIKSSON är förste forskare på FOI:s avdelning för Förvarsanalys, enheten för Samhällets säkerhet. Hennes forskning fokuserar på frågor i skärningspunkten mellan statlig styrning, samhällsutveckling och totalförsvarets uppbyggnad med särskild fokus på livsmedelsförsörjning och transportsystem. Camilla erhöll doktorexamen i landsbygdsutveckling på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) 2013, och har tidigare varit verksam som forskare på SLU och Uppsala universitet. Hon har mångårig erfarenhet av forskning om lantbrukets förändrade samhällsroll, lantbrukares strategier och jordbrukspolitikens utveckling i Sverige. Camilla har publicerat omkring femton vetenskapliga tidskriftsartiklar och bokkapitel i akademiska antologier. Inom 3F-projektet har Camilla fokuserat på forskning om totalförsvarets uppbyggnad, såväl den återuppbyggnad som sker idag som den historiska organiseringen av totalförsvaret. Camilla är projektledare för det femåriga forskningsprogrammet BULT: Beredskapshänsyn i utveckling och långsiktplanering av transportsystem där femton forskare ingår (finansierat av Trafikverket), samt det treåriga forskningsprojektet Kunskapsuppbyggnad och expertis inom civil beredskap (finansierat av Vetenskapsrådet). Camilla är utsedd att delta som expert i den pågående utredningen ”En ny livsmedelsberedskap” samt är sedan 2022 ledamot i Kungliga skogs- och lantbruksakademiens jordbruksavdelning.

JENNY INGEMARSDOTTER är förste forskare på FOI:s avdelning för Förvarsanalys, enheten för Samhällets säkerhet. Jennys forskningsintressen inom civilt försvar och krisberedskap är breda och täcker in såväl försörjningsberedskap som rymdsäkerhetsfrågor och internationella perspektiv på civilt försvar. Hon har bland annat skrivit om utvecklingen av strategisk autonomi inom EU och om nationell samordning av försörjningsberedskap i Sverige. Tillsammans med Camilla Eriksson är hon aktuell med artikeln ’Vi får klara oss själva’: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002. Jenny har en civilingenjörsexamen och en doktorexamen i Idé- och lärdomshistoria, båda från Uppsala universitet. Hennes avhandling, *Ramism, rhetoric and reform: An intellectual biography of Johan Skytte (1577–1645)*, fokuserade på utbildningsreformer i Sverige under tidigt 1600-tal. Intresset för statsförvaltning och samhällsutveckling har fortsatt inom ramen för strategiskt och idéhistoriskt inriktade studier av civilt försvar på FOI.

NIKLAS H ROSSBACH är forskningsledare på FOI:s avdelning för Förvarsanalys, enheten för Säkerhetspolitik och har bland annat skrivit om USA, Storbritannien och Tyskland samt energifrågor respektive strategiska metaller utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Niklas är projektledare för Stöd till strategisk långsiktigt omvärldsanalys (SLO) som utgör en del av FOI:s framtidsinriktade kunskapsstöd till Förvarsmakten. Han leder även FOI:s interna samverkansgrupp om framtidsforskning och har som redaktör hållit samman olika underlag och rapporter för hela FOI. Niklas är dessutom verksam vid Förvarshögskolan på Centrum för totalförsvaret och samhällets säkerhet (CTSS) med fokus på digitaliseringens påverkan på det framtida kriget. Han har tidigare varit verksam hos Förvarsmakten samt växeljänstgjort på Riksbanken och Förvarsdepartementet. Niklas har doktorerat i historia vid Europeiska universitetsinstitutet (EUI), vilket resulterade i boken *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship*. Han har även gjort en post-doc vid centret *Changing Character of War (CCW)* vid universitet i Oxford vilket ledde till boken *Fighting Propaganda* som handlar om grundandet av det svenska psykologiska försvaret.

CHRISTOFFER WEDEBRAND är analytiker FOI:s avdelning för Försvarsanalys, enheten för Samhällets säkerhet. Christoffer arbetar med civila beredskapsfrågor och framförallt har hans forskning berört områdena försörjningsberedskap och psykologiskt försvar. Bland annat har Christoffer deltagit i ett samnordiskt forskningsprojekt om försörjningsberedskap samt genomfört studier om produktionsomställningar, både erfarenheter av omställningar under Covidpandemin och hur de skulle kunna genomföras i framtiden. Inom 3F-projektet har Christoffer bland annat studerat den svenska försörjningsberedskapens centrala organisation under 1900-talet och ansvarat för projektets utvecklingsarbete avseende en nutida relevant förståelse av försvarsviljan. Han har vid två tillfällen, i samarbete med SCB, genomfört omfattande enkätundersökningar om allmänhetens försvarsvilja samt även andra attityder till totalförsvaret. Vidare har Christoffer erfarenhet av att under pågående kriser bidra till svenska myndigheters arbete med att ta fram lägesbilder inom ramen för stabsarbete. Christoffer har en bakgrund inom freds- och konfliktstudier samt praktisk filosofi.

Betyder den ryska fullskaliga militära invasionen av Ukraina i februari 2022 att gråzonen har gjorts irrelevant för framtidens svenska totalförsvar? Det korta svaret är nej. Användningen av icke-militära maktmedel förekommer i såväl fred som säkerhetspolitiska kriser och krig. De verktyg som finns till hands och bedöms gynna angripande part används, alternativt används som hot, för att uppnå olika politiska, strategiska och taktiska mål. Rapportens övergripande syfte är att visa hur antagonistiska gråzonshot kan gestaltas nu och i framtiden i olika konfliktnivåer, liksom i samspel med olika slags kriser och samhällsförändringar. Detta illustreras med hjälp av tolv scenarier:

- Osäkerhetsläget
- Vägvalsläget
- Skymningsläget
- Stormaktsläget
- Hungerläget
- Krigsläget
- Upprustningsläget
- Avspärrningsläget
- Efterläget
- Mobiliseringsläget
- Krisläget
- Sönderfallsläget

Planeringen för framtidens totalförsvar behöver förhålla sig till fler variabler än de som för närvarande tas med i kalkylen. Scenarierna kan hjälpa planerande aktörer att se bortom det dagsaktuella och därmed fungera som tankeväckande inspel till långsiktig policy- och strategiutveckling.

Rapporten sammanfattar också forskningsresultat och övergripande slutsatser om totalförsvarsutvecklingen som uppkommit i det femåriga forskningsprojektet 3F för civilt försvar i gråzon (2018-2022), som finansierats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Slutsatserna rör totalförsvarets förutsättningar i termer av bland annat försvarsvilja, näringslivets roll och behovet av långsiktiga förhållningssätt och planeringsperspektiv, exempelvis i form av framtidsinriktad omvärldsbevakning och strategiska lägesbilder. Det handlar också om prioriteringar, handlingskraft, ansvar och uthållighet i kriser och krig.