



Om kriget (inte) kommer

Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning

Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson

Jenny Ingemarsdotter, Daniel K Jonsson

Om kriget (inte) kommer

Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära
angrepp i historisk belysning

Titel	Om kriget (inte) kommer – Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning
Title	In Case of (No) War – Preparing for Grey Zone Threats and Non-Military Warfare in the Swedish Total Defence during the Cold War
Rapportnr	FOI-R--5472--SE
Månad	Augusti
Utgivningsår	2023
Antal sidor	29
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	B1039
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock.

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.

Sammanfattning

Om kriget kommer var det tidigare totalförsvarets mest kända broschyr. Tanken var att Sveriges medborgare skulle vara förberedda om det värsta skulle hända. Men väpnat angrepp var inte den enda hotbilden som det svenska totalförsvaret planerade för. Även en rad olika typer av icke-militära hotbilder beaktades, som till exempel ekonomisk och psykologisk krigföring liksom olika slags gråzonshot. Denna rapport återknyter till det kalla krigets svenska analyser av totalförsvarets hotbilder med fokus på icke-militära sådana. Genom dessa historiska exempel ges ett fördjupat underlag till dagens diskussioner om det civila försvarets utvecklingsbehov. I rapporten visas hur icke-militära angrepp antogs kunna ske såväl i en freds- som i en krigskontext. Denna breda hotbildsförståelse hade ett enkelt syfte: att skapa ett så motståndskraftigt samhälle som möjligt. I oroliga tider med krig i Europa och ett försämrat omvärldsläge har detta återigen blivit en nyckelfråga för det svenska totalförsvaret.

Nyckelord: *totalförsvaret, civilt försvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar, icke-militär krigföring, gråzon*

Summary

“If War Comes” (*Om kriget kommer*) was a classic Swedish brochure during the Cold War, intended to inform all Swedish citizens about the nation’s total defence (including both military and civil defence). However, war was not the only threat considered by Swedish total defence planners. In this report, it is shown how the preparation for total defence also included a range of non-military threats, such as economic and psychological warfare. The report also includes examples of earlier discussions of challenges of threats in the grey zone. The motivation behind this relatively complex understanding of threats in Sweden during the Cold War was simple – to create the most resilient society possible, prepared for military as well as non-military warfare, or a combination of both. In times of uncertainty and war in Europe, this goal has once again become a key issue for the Swedish total defence.

Keywords: *total defence, civil defence, economic defence, psychological defence, war, non-military threats, grey zone*

Innehåll

1	Inledning	6
2	Icke-militära hotbilder under det kalla kriget.....	9
2.1	Ekonomisk krigföring	10
2.2	Psykologisk krigföring.....	11
2.3	Påtryckningar och hot.....	12
3	Gråzonen som idé och hotbild	15
3.1	Gråzon som icke-militär krigföring.....	16
3.2	Den fiendelösa gråzonen.....	18
3.3	Sammanfattande reflektioner	22
4	Slutord.....	24
	Referenser.....	27

1 Inledning

Ett damoklessvärd som ständigt hänger över våra huvuden – så beskrev Wilhelm Agrell år 1979 hotet från stormakternas avancerade vapensystem och stora stridskrafter. Ändå handlade Agrells debattbok *Om kriget inte kommer* i första hand inte om militära maktmedel utan om civila sådana. Samhällsutvecklingen, med avseende på handel, ekonomi, teknik och så vidare, hade skapat möjlighet för åtminstone vissa stater att uppnå sina målsättningar också med andra, mindre destruktiva medel än militära.¹ Några år senare introducerade Agrell begreppet ”den andra säkerhetsdomänen” som syftade just på civil maktutövning till skillnad från militär sådan. Agrells poäng var att det civila försvaret måste kunna analysera och hantera både och, det vill säga både angrepp utförda med militära maktmedel och angrepp utförda med icke-militära sådana.² Visserligen fanns redan i det svenska totalförsvaret en beredskapsplanering för olika typer av icke-militära hotbilder, såsom ekonomisk och psykologisk krigföring, men Agrell efterlyste alltså ett än mer samlat grepp.

Drygt fyra decennier senare har vi återigen påmints om dessa dubbla säkerhetsdomäner: Å ena sidan, damoklessvärdet, med ukrainska städer lagda i ruiner och en hotfull rysk kärnvapenretorik, och å den andra sidan, icke-militär maktutövning i gråzonen, med inslag av cyberattacker, sabotage, desinformation, spionage, påverkansoperationer och hot. Efter en period av fokus på fredstida krisberedskap (ca 1990-2015) har idag beredskapssatsningarna vidgats och hotbilden väpnat angrepp har återintroducerats. Det civila försvaret har i detta sammanhang ett bokstavligen livsviktigt humanitärt uppdrag som handlar om att värna och skydda civilbefolkningen, samtidigt som hela samhället också ska mobiliseras för att stödja Försvarsmakten i försvarsansträngningarna. Men vilket uppdrag har det civila försvaret i den ”andra” säkerhetsdomänen, det vill säga när det gäller att bemöta krigföring med icke-militära medel? Även i denna domän kan människor drabbas hårt om exempelvis kritisk infrastruktur slås ut med påverkan på samhällets försörjning och grundläggande funktionalitet.

Att peka ut två säkerhetsdomäner som båda skapar uppgifter för det civila försvaret ter sig något främmande för vår tids försvarspolitiska inriktning som utgår från att det civila försvaret främst ska finnas till för den traditionella hotbilden väpnat an-

¹ Wilhelm Agrell (1979), *Om kriget inte kommer: En debattbok om Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik*, s. 170, 177.

² Wilhelm Agrell (1988), *Ett samhällsskydd för alla väder: Om det civila försvarets principer och problem*, s. 88. ”Civilt försvar kan inte, vilket de många svårlösta frågorna kring Sveriges försörjningsberedskap visar, betraktas enbart utifrån de traditionella hotföreställningarna. [...] Konkret innebär detta att det civila försvaret måste kunna diskuteras och prövas med utgångspunkt från två i väsentliga avseenden skilda säkerhetspolitiska domäner, den traditionella säkerhetspolitiken inriktad på problem kring militära maktmedel och den civila säkerheten som rör de framväxande icke-militära maktmedlen.”

grepp. Först i andra hand ska det civila försvaret vid behov kunna stödja den fredstida krisberedskapen – som främst förknippas med icke-antagonistiska hot. Hanteringen av antagonistiska men icke-militära angrepp tycks alltså falla utanför ramarna enligt detta nutida synsätt. Samtidigt har stor uppmärksamhet under de senaste åren ägnats åt det civila försvarets mål och uppgifter kopplade till så kallad gråzonsproblematik. Men inte heller gråzonsbegreppet är nytt i svenska totalförsvarssammanhang, även om dess betydelse skiftat över tid.

Frågan om hur civil maktutövning och icke-militära angrepp ska hanteras tycks alltså utgöra en strategisk och återkommande nyckelfråga för totalförsvaret. I tidigare rapporter har vi beskrivit nutidens och framtidens utmaningar i detta sammanhang, med fokus på det civila försvaret.³

Syftet med föreliggande historiskt inriktade rapport är att belysa hur komplexa hotbilder har hanterats förr och hur förändringar i hotbildsförståelsen har påverkat synen på det civila försvarets uppgifter. I rapporten, som består av två delar, ges i den första delen en översikt av de icke-militära hotbilder som formellt låg till grund för det civila försvarets beredskapsplanering under det kalla kriget. I den andra delen ges exempel på tidigare debatter kring det civila försvarets hotbilder med fokus på gråzonsproblematik. Genom dessa historiska exempel ger rapporten ett fördjupat underlag till dagens diskussioner om det civila försvarets kunskaps- och utvecklingsbehov.

Utgångspunkten för denna historiska översikt är att byggandet av framtidens totalförsvar kräver att vi höjer blicken både i tid och rum: Vi behöver både blicka utåt mot omvärlden och inåt mot oss själva och totalförsvarets ursprung. En vanlig missuppfattning i detta sammanhang är att sådana tillbakablickar handlar om att ”kopiera” det gamla vilket vare sig är möjligt eller önskvärt. Samhället ser radikalt annorlunda ut nu jämfört med under det kalla kriget. Men skillnaderna kan också överdrivas – Sverige är trots allt fortfarande ett exportberoende land i norra Europa med långa vintrar och stora avstånd.

Då som nu tar vi också gärna spjörn mot historien när förändring sker. För att ta ett exempel backades avvecklingen av totalförsvaret i slutet av 1990-talet upp av en retorik om det ”omoderna” totalförsvaret som i sin tur utgick från den historiskt sett felaktiga föreställningen att det gamla totalförsvaret enbart hade sysslat med krig.⁴ Även om 1990-talets säkerhetspolitiska omvälvningar krävde förändringar av totalförsvaret finns det lärdomar att dra vad gäller historielöshet och andra fallgropar. Har vi koll på den historia vi tar spjörn emot? Spelar det någon roll om ett begrepp lanseras som något nytt, som gråzon, även om det visar sig ha en

³ Daniel K Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand & Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE; Jenny Ingemarsdotter & Daniel K Jonsson (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvar i förändring*, FOI-R--4770--SE.

⁴ Jenny Ingemarsdotter & Camilla Eriksson (2023), ”Vi får klara oss själva”: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1, s. 68-97.

historia? Svaret i denna rapport är att historien spelar roll, både som källa till inspiration och som ett sätt att medvetandegöra fallgropar och återkommande strategiska vägval. Ska vi bygga upp en försörjningsberedskap ensamma eller tillsammans med andra? Ska vi låta det civila försvaret bygga beredskap för främst det väpnade angreppet eller för en bredare hotkala? Hur ska gråzonsproblematik hanteras – och finns några idéer att hämta från tidigare forskning på området?

Fokus i denna rapport är just på olika slags icke-militära angrepp och gråzonsproblematik. Det är dock viktigt att komma ihåg att angrepp inte behöver begränsas till *antingen* icke-militära *eller* militära medel. Ett väpnat angrepp skulle exempelvis kunna adderas till ett redan pågående angrepp med icke-militära medel som binder upp samhällets fokus och resurser (om det så handlar om cyberangrepp, sabotage, iscensatta och underblåsta sociala oroligheter etc.).⁵ Icke-militära angrepp kan också ske i gråzonen där angriparen har som målsättning att uppnå sina mål subversivt och utan eskalering till militära metoder.⁶ Inte heller dessa nyanser och distinktioner utgör nya insikter, men de är viktiga att påminna sig om då historiska översikter av nödvändighet kan medföra vissa förenklingar.

Rapporten har tagits fram inom ramen för forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon*, finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

⁵ Denna situation med kombinerade militära och icke-militära angreppssätt brukar ibland benämnas hybridkrigföring. Jessica Appelgren, Sebastian Bay, Johannes Malminen & Erik Zouave (2020), *Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse*, FOI-R--4816--SE.

⁶ Daniel K Jonsson et al (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE.

2 Icke-militära hotbilder under det kalla kriget

...medlen för att utöva hot eller påtryckningar mot en nation blir flera och av olika slag.⁷

Det svenska totalförsvaret tillkom som svar på det moderna, eller ”totala”, kriget vars förödande innebörd två världskrig hade demonstrerat. Ordet total syftade på att ingen del av samhället tycktes vara förskonad men också på att medlen inte var begränsade till de rent militära.⁸ Som regel var även de icke-militära hotbilderna kopplade till en krigskontext, men under perioder lyftes de också upp som hot vilka kunde drabba Sverige i en fredstida kontext.

Citatet ovan, som betonar att medlen för att utöva hot har blivit fler och av olika slag, är hämtat från den så kallade försörjningsberedskapsutredningens betänkande från 1975.⁹ Som exempel på medel för att utöva hot och påtryckningar listades i detta fall såväl militära åtgärder och aktioner mot civilbefolkningen som handelspolitiska och ekonomiska sanktioner. Mot bakgrund av oljekrisen 1973/74 skulle i synnerhet diskussionerna om den ekonomiska krigföringens betydelse komma att intensifieras vid denna tid.¹⁰ Emellertid var även utmaningarna med psykologisk krigföring liksom i vidare mening påtryckningar och hot föremål för stor analytisk uppmärksamhet under hela det kalla kriget.

Ett återkommande budskap var att totalförsvaret inte fick innehålla ”luckor” som skulle göra det möjligt för en angripare ”att med små insatser på något eller några områden betvinga landet”.¹¹ Av denna anledning skulle totalförsvaret vara så utformat att det var ”verkningsfullt i så många lägen och mot så många angreppsmetoder som möjligt”.¹² Exakt hur dessa lägen skulle kunna tänkas se ut var föremål för många analyser och utredningar, men i grunden beskrevs det svenska totalförsvaret under större delen av det kalla kriget i termer av fyra grenar: det militära försvaret, civilförsvaret, det psykologiska försvaret och det ekonomiska försvaret.¹³ Dessa svarade i sin tur mot fyra grundläggande hotbilder: militära

⁷ SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid*, s. 93.

⁸ Jenny Ingemarsdotter (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*, FOI Memo 8105. Totalförsvaret som begrepp började användas efter det andra världskriget, men redan under det första världskriget och mellankrigstiden formerades olika grenar av det civila försvaret, så som det ekonomiska försvaret (försörjningsberedskapen) och det så kallade luftskyddet, det som sedermera kom att benämnas civilförsvaret (i vår tid befolkningskydd).

⁹ SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid*, s. 93.

¹⁰ Försvarsdepartementet (1975), *Påtryckningar och hot*. Sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktplanering inom totalförsvaret (SSLP).

¹¹ SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, s. 194.

¹² Ibid.

¹³ Ingemarsdotter (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*. Man talade även om övrigt totalförsvaret vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer.

angrepp, konsekvenser av militära angrepp för civilbefolkningen, psykologisk krigsföring och ekonomisk krigsföring. Under 1970-talet diskuterades också hur Sverige, en liten handelsberoende stat inklämd mellan två stormaktsblock, skulle kunna hävda sig mot påtryckningar av olika slag. ”Påtryckningar och hot” lyftes under denna tid fram som en hotbild i sig.¹⁴ I de följande beskrivs dels de två formellt fastslagna hotbilderna ekonomisk krigsföring och psykologisk krigsföring, dels de mer övergripande beskrivningarna av risken för påtryckningar och hot och vad som avsågs med detta.

2.1 Ekonomisk krigsföring

Den gren av totalförsvaret som skulle planera för konsekvenserna av ekonomisk krigsföring eller andra störningar som skulle kunna drabba Sveriges försörjningsförmåga benämndes det ekonomiska försvaret.¹⁵ Det centrala samordningsorganet Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) påpekade ofta att samhällets ökande beroenden inom områden som teknik, industri, handel och energi skapade växande utmaningar för totalförsvaret och inte minst för försörjningsberedskapen.¹⁶ Som exempel på maktmedel som skulle kunna utnyttjas mot Sverige listade ÖEF år 1977 bland annat ”vägran att befatta sig med svenska varor, avbrott i utvecklings- och produktionssamarbete, stopp i leveranser av råvaror, komponenter och reservdelar till svensk industri”.¹⁷

I planeringen deltog också näringslivet vars resurser och kompetenser sågs som själva grunden i det ekonomiska försvaret. Ett stort antal företag och branschorganisationer involverades därför under det kalla kriget på olika sätt i det svenska totalförsvaret, bland annat genom systemet med så kallade K-företag (krigsviktiga företag) men också bredare genom frekventa övningar och utbildningar.¹⁸ Arbetsgivarorganisationen SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen) beskrev i detta sammanhang hur även näringslivet utgjorde en måltavla för fientliga aktiviteter, inte minst i form av industrispionage:

Det bör nämligen stå klart för oss – det är ett faktum – att vid den minutiösa inventering av våra resurser som pågår från främmande håll, så är vetgirigheten inte minst stor rörande vår industris förhållanden och möjligheter i allmänhet, helt enkelt därför att industrin är avgörande för det nutida samhällets existens. Man bör komma ihåg, att syftet med denna inventering inte bara – och kanske inte ens främst – är att spana ut krigsviktig produktion för

¹⁴ Försvarsdepartementet (1975), *Påtryckningar och hot*.

¹⁵ Ingemarsdotter (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*.

¹⁶ Ingemarsdotter & Eriksson (2023), ”’Vi får klara oss själva’: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1. Se även ÖEF/Bengt Siösteen (1969), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*.

¹⁷ ÖEF (1977), *Programplan 78-79 till 82-83*. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

¹⁸ Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson & Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE; Jenny Ingemarsdotter (2021), *Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997*, FOI-R--5109--SE.

försvarets räkning utan våra industriella resurser överhuvudtaget, särskilt den högkvalificerade specialindustrins tekniska kapacitet och tex pågående nykonstruktioner, experiment, försök etc.¹⁹

SAF ville uppmärksamma att fiendens ”vetgirighet” inte var begränsad till försvarsindustrin utan gällde industrins förhållanden och möjligheter generellt.²⁰ Att näringslivet på detta sätt utgjorde basen i det ekonomiska försvaret betonades ofta i totalförsvarsmanhang.²¹

Förutom ekonomisk krigföring riktad specifikt mot Sverige växte oron under 1970-talet för att Sverige skulle kunna drabbas av olika typer av internationella konflikter och handelsstörningar. I synnerhet 1973/74 års internationella oljekris gav insikter om de sårbarheter som skapats genom landets mycket stora oljeberoende.²² Oljekrisen gav i Sverige till och med upphov till formuleringen av en ny hotbild – fredskrisen. Denna definierades som ett läge ”då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.”²³

Förutom krigets ekonomiska konsekvenser skulle ÖEF alltså även planera för olika typer av ekonomisk krigföring och från och med 1970-talet även för rena ”fredskriser”. Denna planering var djupt kopplad till insikter om att samhället hade blivit mer komplext och ”känsligt för störningar än tidigare”, inte minst genom ökande internationella beroenden.²⁴ Dagens diskussioner om det moderna samhällets sårbarheter – och behovet av en förnyad försörjningsberedskap – har därmed en hel del likheter med de slutsatser om sårbarheter och beroenden som drogs i totalförsvarets utredningar, i synnerhet i de från 1970-talet.

2.2 Psykologisk krigföring

Om ekonomisk krigföring utgjorde en hotbild mot ekonomiska resurser representerade psykologisk krigföring en hotbild på det mentala planet. Även om den psykologiska krigföringen, som hotbild betraktad, kanske främst var förbehållen krigskontexten fanns det en stor medvetenhet om löpande risker för hot och påtryckningar mot befolkningen såväl som mot staten. Regeringen skulle ytterst behöva luta sig mot ett folkligt politiskt mandat och befolkningens försvarsvilja

¹⁹ SAF / Sven Erik Allstrin (1962), *Industrins försvarsfrågor*, Linköping: Industriens försvarsbyrå, s. 118.

²⁰ Ibid.

²¹ I Försvarsstabens broschyr *Militära fakta* år 1978 konstaterades kort och gott att ”Det ekonomiska försvaret är ett samlingsbegrepp för hur näringslivet skall anpassa sig till ändrade förhållanden i kriser och krig.” Försvarsstabens informationsavdelning (1978), *Militära fakta 1978/79*.

²² Sverige var vid denna tid ett av världens mest oljeberoende länder – 75 procent av landets totala energibehov 1973 utgjordes av olja. Evert Vedung & Dan Hansén (2019), ”Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 121, 2019 /4, s. 649.

²³ Prop. 1976/77:74, *Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 51.

²⁴ SOU 1975:57, s. 93. Se även SOU 1977:82, s. 28.

för att fortsätta krigsinsatsen. Detta genererade en rad civil-militära myndighetsaktiviteter under det kalla kriget. Begreppet försvarsvilja populariserades i svenska försvarssammanhang 1953 genom den så kallade Mossbergiska utredningen om psykologiskt försvar.²⁵

Mossbergiska utredningen lade grunden till centralorganet Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) som inrättades år 1954.²⁶ BN var det första centralorganet med fredstida uppgifter på det psykologiska försvarets område. Bland annat skulle BN planlägga myndigheten Statens upplysningscentral (UC) som var avsedd att träda i kraft vid krig. Myndigheten skulle ”bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda”.²⁷

Psykologisk krigsföring som fredstida hotbild under kalla kriget uppfattades som en mer lågmäld hotbild präglad av främst subversiv verksamhet i jämförelse med den mer rättframma propaganda som förekom under andra världskriget.²⁸ Hotet om psykologisk krigsföring var visserligen närvarande i totalförsvaret även gällande fredstid men var kanske framför allt aktuellt som krigstida hotbild. Med tiden skiljde ansvariga myndigheter mer och mer på den propaganda som bedrevs i fredstid och den psykologiska krigsföring som Sverige kunde tänkas komma att möta under ett tredje världskrig.²⁹

2.3 Påtryckningar och hot

En hotbild som var relaterad till såväl ekonomisk som psykologisk krigsföring var påtryckningar och hot. Frågan var hur Sverige, en liten handelsberoende stat inklämd mellan två stormaktsblock, skulle kunna hävda sig mot påtryckningar av olika slag:

Benägenheten hos supermakterna att utnyttja öppet krig som medel att främja egna intressen bedöms allmänt sett ha minskat, medan det har uppstått ökad risk för hot, påtryckningar och andra åtgärder mot främst små stater för att få till stånd sådana politiska förändringar som tjänar supermakternas syften.³⁰

²⁵ SOU 1953:27, *Psykologiskt försvar*. ”Mossbergiska” efter utredningens ordförande, landshövdingen och tidigare inrikesministern, Ejje Mossberg.

²⁶ *Ibid.*, s. 245.

²⁷ *Ibid.* BN efterträdades år 1985 av Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF, som även ersatte Totalförsvarets upplysningsnämnd, TUN, inrättad år 1962). När Krisberedskapsmyndigheten (KBM) bildades år 2002 övertog myndigheten ett antal uppgifter från SPF (SPF och KBM uppgick sedermera i Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, som bildades år 2009).

²⁸ Niklas H Rossbach (2017), *Fighting Propaganda: The Swedish experience of psychological warfare and Sweden's psychological defence, 1940-1960*.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ ÖEF (1981), *Vår försörjningsberedskap inför kriser och krig*.

Påtryckningar och hot bedömdes på 1970-talet bli relativt sett mer vanliga som maktmedel i den framtida internationella politiken, något som togs fasta på i försvarsbeslutet 1977.³¹ I detta konstaterades att ett flertal säkerhetspolitiska medel måste utnyttjas för att avhålla andra stater från att rikta krav understödda av hot mot Sverige. Det handlade bland annat om att bedriva en aktiv diplomati och utrikeshandel samtidigt som det i grunden måste finnas ”ett försvar av sådan styrka att förväntningar inte skapas hos någon främmande makt att landet kan betingas enbart genom hot”. Dessutom betonades vikten av sammanhållning och upplysning i samhället för att på så vis tillse att angriparens ”vilseledande propaganda” skulle få begränsad effekt.”³²

För att totalförsvaret som helhet skulle vara trovärdigt och skapa tröskeleffekt fick den alltså inte finnas svaga länkar som inbjöd en angripare till att utöva påtryckningar och hot. Redan i försvarsbeslutet 1963 hade fastställts att Sveriges totalförsvär, förutom att vara avskräckande (”förmå en presumtiv angripare att avstå från planer på att anfälla vårt land”) också skulle ha till uppgift att bevara befolkningens och samhällets motståndskraft mot påtryckningar.³³ Det gällde helt enkelt att undvika att landet kom i ett ”sådant beroendeförhållande till främmande makt att detta kan utnyttjas för att kräva politiska eller militära favörer.”³⁴ Inför försvarsbeslutet 1977, som omfattade hela totalförsvaret, inskräptes budskapet om det moderna samhällets växande sårbarheter liksom bredden av angreppsmedel:

Detta innebär att medlen för att utöva hot eller påtryckningar mot en nation blir flera och av olika slag. Det kan t.ex. vara fråga om militära åtgärder, aktioner mot civilbefolkningen eller handelspolitiska och ekonomiska sanktioner. Det är mot denna bakgrund angeläget att de sakkunniga studerar det totala försvarets roll i säkerhetspolitiken samt hur bästa balans skall nås i våra samlade försvarsansträngningar.³⁵

Formuleringarna om balans i försvarsansträngningarna liksom om risken för påtryckningar och hot utgjorde något av en röd tråd i svensk försvarsdebatt under hela det kalla kriget. Denna typ av resonemang blev dock särskilt frekvent under oljekrisernas 1970-tal.

*

Sammanfattningsvis bedrevs i det tidigare totalförsvaret planering för icke-militära hotbilder inom flera områden och av flera aktörer (inklusive det privata näringslivet). Lite förenklat så skulle det ekonomiska försvaret skapa beredskap för försörjningsstörningar av olika slag medan det psykologiska försvaret skulle skapa motståndskraft av mer individuell och moralisk viljekaraktär. Mer allmänt

³¹ Prop. 1976/77:74. Påtryckningar och hot som maktmedel var dock inget helt nytt fenomen, inte minst med de svenska erfarenheterna av tyska påtryckningar under andra världskriget i åtanke.

³² Ibid., s. 24.

³³ Prop. 1963/64:108, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa anslagsfrågor m. m. rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64*, s. 9.

³⁴ ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning*. Se även SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, s. 112.

³⁵ SOU 1975:57, s. 93.

ansågs det vara essentiellt att totalförsvaret inte innehöll ”luckor” eller obalanser vilka skulle kunna öppna upp för risken att Sverige skulle tvingas böja sig för påtryckningar och hot. Såväl analytiker på myndigheter som forskare försökte också finna mer sammanhållande begrepp för att fånga de icke-militära hotbildernas utveckling och konsekvenser för Sverige. I detta sammanhang dyker bland annat gråzonsbegreppet upp, vilket beskrivs närmare i nästa kapitel.

3 Gråzonen som idé och hotbild

Intresset för olika slags gråzonsproblematik, och vad som egentligen karaktäriserar dessa, har fluktuerat över tid. Om vi med gråzon avser olika slags subversiv verksamhet under tröskeln till krig, så finns flera tidiga exempel på beskrivningar för denna typ av medel för krigföring, här i ett scenario från 1946:

Genom en intensifierad underrättelsetjänst utforskar den blivande fredsbrytaren försvarsåtgärderna och motståndsviljan hos den nation, han ämnar att anfalla. Genom försåtlig propaganda i press och radio söker han skapa inrepolitiska motsättningar i avsikt att bryta dess sammanhållning och försvarsvilja. Utspridande av allehanda rykten undergräver folkets förtroende för ledningen.³⁶

Under rubriken ”Det moderna kriget” beskrivs hur upptakten till ett nytt krig präglas av ryktesspridning, propaganda och fientliga försök att splittra landet. Fortsättningen i 1946 års scenario lyder:

En rad eldsvådor och missöden vid särskilt viktiga industrier – rubricerade som självantändningar och olyckshändelser – äro i verkligheten sabotagedåd. Ett hotfullt språk av den aggressiva statens utrikesledning kombinerat med militära förberedelser, omväxlar med ursäktande förklaringar [...] som så småningom avtrubbar uppmärksamheten hos den som ska anfallas. Sedan dessa ”fredliga” medel fått verka därhän, att befolkningen gripits av modlöshet, industrins kapacitet nedgått och försvarsåtgärderna utspionerats, kan tidpunkten vara inne för direkta angreppshandlingar.³⁷

Fientliga angrepp och sabotage förklädda till olyckor och missöden, ett hotfullt språk och en alltmer avtrubbad befolkning – här går det att känna igen än fler element från det som senare skulle komma att kallas ”skymningsläget”, syftande på gråzonen före ett krigsutbrott. Det sena 1940-talets alltmer polariserade säkerhetspolitiska läge och 1950-talets allt kyligare kalla krig, liksom det överhängande kärnvapenhotet, skulle för en tid komma att överskugga gråzonen som en betydande hotbild. Intresset för icke-militära angreppsmedel skulle dock snart återkomma, bland annat i samband med 1970-talets breddade hotbildsdiskussioner.

Noteras kan att själva ordet gråzon inte användes i ovanstående citat från 1946. Spelar detta då någon roll – är det inte hotbildernas innehåll snarare än terminologin som är intressant? Problemet med enstaka citat är förstås att det är möjligt att hitta lite av varje som till del skulle kunna matcha en nutida förståelse av det som ska studeras. Själva begreppet gråzon, och hur det har använts, är samtidigt intressant i sig. En anledning till detta är att introduktionen av särskilda begrepp kan peka på en ökad grad av uppmärksamhet på ett visst problem, liksom en teoretisering av problemet i fråga, i detta fall en viss typ av hotbild.

³⁶ *Meddelanden från Arméinspektionens centralavdelning*, Nr 28, 21/5 1946, återgivet i Jan-Olof Grahns (2021), *Om underrättelsetjänstens vägval*, Stockholm: Medströms bokförlag, s. 115.

³⁷ *Ibid.*

I detta kapitel beskrivs just en tidig svensk teoretisering av gråzonsbegreppet, publicerad av Wilhelm Agrell 1979. Intresset för olika typer av icke-militära hotbilder var, som föregående kapitel visat, stort under 1970-talet men samtidigt tycks mer sammanhållna teoretiseringar ha varit relativt ovanliga. Av denna anledning har vi valt att lyfta fram denna tidiga forskningsbaserade teoretisering av gråzonsproblematik vars slutsatser också är intressanta ur ett nutida perspektiv. I kapitlets andra del beskrivs hur gråzonen får ett större genomslag på 1990-talet, inte minst genom att centrala myndigheter plockar upp begreppet, men nu i en annan betydelse, den fiendelösa gråzonen.

3.1 Gråzon som icke-militär krigföring

I boken *Om kriget inte kommer* från 1979 framförde Wilhelm Agrell "teorin om den icke-militära krigsföringen". Till att börja med påminde Agrell om att krigsföring – vare sig den sker med militära eller andra medel – syftar till att "förverkliga målsättningar som på ett eller annat sätt går ut över andra nationer".³⁸ Men att en nations målsättningar "går ut över" en annan nation behöver inte betyda att den senare går under: Agrells utgångspunkt var snarare att den "klara gränslinjen" mellan krig och fred höll på att suddas ut eftersom konflikter inte längre nödvändigtvis handlade om nationers liv och död. Samtidigt menade Agrell att det var viktigt att inte förväxla den minskande betydelsen av militära maktmedel med ett allmänt avtagande av konflikter. Kampen för nationella intressen och långsiktiga målsättningar hade bara börjat ta sig fler uttryck längs med en löpande skala av "diplomatiska, handelspolitiska, valutamässiga och energipolitiska åtgärder" som kunde kompletteras "med åtgärder av subversiv (undergrävande) art, psykologisk krigsföring och olika slag av mer eller mindre förtäckta hotelser".³⁹

I sin analys från 1979 använde Agrell också uttrycken "grå zon" och "grå fas". Närmare bestämt föreslås i *Om kriget inte kommer* att krigsföring skulle kunna delas in tre faser: "en 'vit' fas avseende det förhållande som normalt benämns fred, en 'grå' fas omfattande alla medel för krigsföring utom militära maktmedel" och "en 'svart' fas omfattande krigsföring med alla medel – även militära (det totala kriget)". Agrells analys fokuserade dock inte på skymningsläget (gränsen mellan grå och svart fas) utan om gränsen mellan den vita och den grå fasen som "tycks bli alltmer diffus, dvs. det blir allt svårare att avgöra vad som verkligen är utslag av krigsföring och vad som bara kan sägas ingå i normala mellanstatliga relationer i samband med förhandlingar etc."⁴⁰

För Agrell ledde denna suddighet mellan den vita och den grå fasen till två slutsatser. För det första att det kan vara svårt att upptäcka eller entydigt fastslå huruvida någon verkligen är utsatt för icke-militär krigsföring: "Krigsföringen kan ske

³⁸ Agrell (1979), *Om kriget inte kommer*, s. 163.

³⁹ Ibid., s. 171.

⁴⁰ Ibid., s. 172.

på lång sikt, vilket avsevärt ökar möjligheterna att maskera verksamheten.”⁴¹ För det andra att denna typ av krigföring inte är något som startas i och med att en konflikt seglar upp: ”Den grå zonens krigföring kan snarast ses som en förstärkning av vissa frestida mönster.”⁴² Som Agrell påpekade var det exempelvis viktigt att förstå att psykologisk krigföring i den grå zonen framför allt syftade till att uppnå långsiktiga opinionsbildande effekter.

Agrell drog 1979 slutsatsen att den icke-militära krigföringen hade tydliga säkerhetspolitiska konsekvenser för svenskt vidkommande: Sverige såg ut att ”löpa en ökande risk att i framtiden hamna i en situation där vi utsätts för ett yttre tryck för att ändra vår politik på viktiga punkter och därmed i praktiken rucka på eller uppge sådana ståndpunkter som Sverige är berett att med vapenmakt försvara”.⁴³ Agrell betonade också att detta uppgivande mycket väl skulle kunna ske ”utan att ett skott lossas” och till och med ”utan att Sverige helt inser vidden av den krigföring landet är utsatt för”.⁴⁴

I korthet innebar denna teori om icke-militär krigföring i den ”grå zonen” flera utmaningar:

- Svårigheten att upptäcka mönster i och med att påverkansaktiviteter kan bedrivas på så många till synes vitt skilda områden samtidigt.
- Långsiktigheten: Att den icke-militära krigföringen tenderar att ske på lång sikt ökar möjligheterna att maskera verksamheten.
- Frånvaron av början och slut: Den grå zonens krigföring är inte något som nödvändigtvis startas i och med att en konflikt seglar upp utan kan ses som en förstärkning av mönster som finns redan i fredstid.
- Den dolda psykologiska krigföringen som syftar till att uppnå långsiktiga opinionsbildande effekter.

Agrell återkom 1984 i boken *Sveriges civila säkerhet* till den icke-militära krigföringens problem och beklagade samtidigt att det intresse för icke-militära hot som framträtt på 1970-talet kommit i skymundan av ett återuppståndet kärnvapenhot, förnyad internationell upprustning och militär maktutövning. Agrell argumenterar, tidlöst kan tyckas, för att det är viktigt att kunna hålla flera frågor i huvudet samtidigt:

För det första tenderar kortsiktiga omedelbara problem att dominera politik och debatt på de långsiktiga och komplexa frågornas bekostnad. För det andra förefaller det vara mycket svårt att i Sverige diskutera många skilda problem parallellt, vilket är en allvarlig begränsning i en

⁴¹ Ibid., s. 171.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., s. 176.

⁴⁴ Ibid.

samhällsdebatt vars uppgift är att identifiera och genomlysas alla de olika problem som det moderna industrisamhället ställs inför.⁴⁵

Men trots att de icke-militära hotbilderna tycktes blekna under 1980-talet, så fortsatte diskussionerna, ibland under delvis nya benämningar. Till exempel argumenterade Mats Ekeblom (bl.a. SPF, FOA och Regeringskansliet) i en debattskrift 1988 att en situation av hårdnande motsättningar mellan supermakterna skulle kunna utvecklas till en sorts "halvkrig" där det långsiktiga målet handlade om "underminera motpartens maktbas."⁴⁶ Till skillnad från krigsplanläggning, som handlade om beredskap för något som ännu inte hänt, handlade icke-militär maktutövning om olika typer av *kontinuerligt* pågående aktiviteter och påverkansförsök: "Där nöjer man sig inte med att planlägga – där agerar man också."⁴⁷

Frågan var då hur totalförsvaret skulle agera mot denna typ av kontinuerliga och pågående fientliga aktiviteter. För Agrell var det självklart att framtidens civila försvar måste rustas även för att kunna hantera denna typ av icke-militära angrepp.⁴⁸ Agrell varnade i en ny skrift 1988 för att förbise allvaret just med olika typer av "civil maktutövning" där syftet med maktutövningen inte var kopplat till en traditionell militär konflikt utan till inflytandet och positioner i det framväxande industriella världssystemet.⁴⁹ Detta kallade Agrell "den andra säkerhetsdomänen" och menade att det var problematiskt att betrakta civilt försvar enbart utifrån hotbilden krig. Det civila försvaret borde istället rymma åtgärder som härrörde från två skilda säkerhetspolitiska domäner, menade Agrell: "den militära maktutövningen med dess civila konsekvenser och den civila maktutövningen med dess direkta och indirekta effekter".⁵⁰ Fenomenet civil maktutövning skulle komma att få förnyad aktualitet under 1990-talets säkerhetspolitiska omvälvningar.

3.2 Den fiendelösa gråzonen

Efter Berlinmurens fall i november 1989 utbröt i Sverige en intensiv analysverksamhet gällande hur det nya säkerhetspolitiska läget skulle bedömas och vilka konsekvenserna skulle, eller borde, bli för totalförsvaret. Redan i januari 1990 anordnade Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och Utrikespolitiska institutet ett seminarium på temat "den icke-militära makten och Sveriges säkerhet" under medverkan av både svenska och utländska forskare.⁵¹ Utgångspunkten var att utvecklingen i Östeuropa såg ut att leda till att icke-militära maktfaktorer som exempelvis "ekonomisk och teknologisk styrka", skulle bli alltmer framträdande. Forskaren i säkerhetspolitik Gunnar Sjöstedt, en av de medverkande i seminariet,

⁴⁵ Wilhelm Agrell (1984), *Sveriges civila säkerhet*.

⁴⁶ Mats Ekeblom (1990), *Den viktigaste biten*.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 46.

⁴⁸ Agrell (1988), *Ett samhällsskydd för alla väder*, s. 50.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 56.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ ÖCB (1990), *Bulletinen*, nr. 2.

citerades efteråt i ÖCB:s tidning *Bulletinen*, om behovet av att analysera dessa nya civila hot:

Just nu äger stora omvälvningar rum som innebär att vi i framtiden inte kan lita till enbart militär makt för att lösa problem. Det finns dock en stor oklarhet i hur vi ska betrakta civila hot, vad de egentligen representerar och hur de påverkar oss. Det finns ännu ingen som gör analyser av civila hot i motsats till de militära. Det finns dock studier som pekar på att det äger rum betydande förskjutningar från militär till civil maktutövning.⁵²

Enligt ÖCB:s rapportering från det två dagar långa seminariet hade föreläsningarna bland annat behandlat internationella beroendeförhållanden, ekonomiska sanktioner, informationsmanipulation med mera. Man hade även diskuterat miljöförstörelsen som ett civilt hot, men överlag tycks seminariet främst ha behandlat antagonistiska civila hot, i termer av t.ex. ekonomisk eller psykologisk krigföring.

Fem år senare, 1995, gick Sverige med i EU i en anda av stor framtidstro, inte minst i säkerhetspolitisk mening. Hotet från den kollapsade stormakten i öst ansågs i princip vara borta och Sverige hade trätt in i en trygg och löftesrik europeisk gemenskap. I ljuset av denna positiva utveckling växte en konsensus fram om att stora delar av totalförsvaret hade blivit irrelevant. Bland annat ansågs nu den omfattande svenska försörjningsberedskapen spelat ut sin roll. Istället för mål om beredskapslager och självförsörjning blev den nya inriktningen att ”det fria varuflödet inom EU” skulle utgöra en tillräcklig grund för landets försörjning.⁵³

Hotbilderna mot Sverige ansågs dock inte helt ha försvunnit, men förskjutits mot olika slags civila hot. Tonläget hos de civila debattörerna hade i slutet av 1990-talet förändrats i riktning mot en större tydlighet vad gällde betydelsen av dessa hotbilder. Inför den så kallade säkerhetspolitiska kontrollstationen 1999 tycks det inte längre ha varit fråga om att de civila hoten var åsidosatta. I en skrift med titeln *Civilt försvar i förnyelse* beskrev ÖCB på vilka sätt de icke-militära hoten skiljde sig från ”traditionella krigshot” och slog fast att en viktig skillnad var att de förra i de flesta fall inte kunde hänföras till ”någon bestämd antagonist [som] till exempel ett fientligt sinnat grannland.”⁵⁴ Därför var det också naturligt och viktigt att samarbeta över nationsgränserna, menade ÖCB, eftersom ”de egna åtgärderna eller svagheterna inte behöver omgärdas med nationell prestige och inte heller med sekretess, som ofta är fallet i militära sammanhang.”⁵⁵

⁵² Ibid., s. 12.

⁵³ Genom en serie beslut under det senare 1990-talet såldes därför beredskapslagren ut, inklusive livsmedels- och läkemedelslagren (i prop. 2001/02:10, s. 172, nämns prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:F6U5, rskr. 1998/99:224, bet. 1998/99:UF6U1, rskr. 1998/99:222). Enligt den inriktning som regeringen successivt beslutade skulle alla lager vara utsålda senast vid utgången av 2002. Inriktningen medförde vidare att beredskapsavtalen med de så kallade K-företagen (kris- och krigsviktiga företag) om- eller bortförhandlades. Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 172-175. Se även sammanfattning i Stenérus Dover, Ann-Sofie & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE, s. 20.

⁵⁴ ÖCB (1998a), *Civilt försvar i förnyelse*.

⁵⁵ Ibid., s. 4.

Hur såg då dessa nya, ”icke-militära”, i huvudsak fiendelösa hoten ut i en tid då Sverige precis genomgått en svår bank-, finans- och fastighetskris och blivit EU-medlem? Till att börja med tog ÖCB upp ett antal strukturella sårbarheter som t.ex. teknikutvecklingens roll och risken att den nya informationstekniken skulle kunna leda till fler sabotage och störningar. Det ökande beroendet av känslig infrastruktur liksom näringslivets specialisering beskrevs också som sårbarheter i och med att ”... produktionen lätt kan störas med svåra konsekvenser för samhället som följd.”⁵⁶ Sammantaget menade ÖCB att nya konfliktmönster och påfrestningar avtecknade sig som inte kunde definieras som krig. Det var i detta sammanhang som ÖCB började resonera om ”en gråskala mellan fred och krig”:

Utvecklingen har inneburit att det skapats en gråskala mellan fred och krig. Att försöka dra upp en skarp gräns däremellan är idag nästan omöjligt. Det är som att med en pinne försöka dra ett streck på en sandstrand nära vattenbrynet. Såväl hotutvecklingen som IT-vågen har redan sköljt över vårt gamla streck. Vågen har gjort det omöjligt att se var gränsen går. De nya hoten är dessutom internationella. Många är av gränsöverskridande karaktär och riktar sig inte mot en enskild nationalstat. De flesta är icke-militära och kräver icke-militära motåtgärder. Framförallt krävs internationellt samarbete för att förhindra att de uppstår.⁵⁷

I denna hotbildsbeskrivning sågs alltså inte andra stater som antagonistiska aktörer. Det var överhuvudtaget oklart vilka de antagonistiska aktörerna var – hoten beskrevs som ”internationella” och diskuterades i termer av informationskrig-föring eller ”IT-vågen”. När det gällde hur de nya hoten skulle upptäckas och bemötas betonade ÖCB att det inte längre gick att förlita sig enbart på den militära underrättelsetjänsten. Eftersom den breddade hotskalan innehöll ”betydande inslag av icke-militära komponenter” ställdes krav på ett ökat engagemang kring hot och riskfrågor i hela samhället ansåg ÖCB.

Under 1990-talet intensifierades diskussionerna om behovet av ett vidgat säkerhetsbegrepp som utgick från en helhetssyn på risker och hot. I detta sammanhang återkom ÖCB ofta till resonemanget om ”gråskalor” och svårigheten att göra tydliga distinktioner mellan olika situationer, från svåra olyckor till väpnat angrepp:

ÖCB anser att hela skalan från fredstida olyckor och svåra påfrestningar till väpnade angrepp utgörs av en gråskala där det inte råder distinkta definitioner mellan de olika situationerna. En kris kan inte enbart ses som en isolerad händelse utan snarare som ett orsakssammanhang mellan olika nivåer, där situationer kan eskalera och få långtgående konsekvenser. Därför krävs en helhetssyn och ett helhetsgrepp på kriser.⁵⁸

ÖCB betonade att den avgörande skillnaden jämfört med det kalla kriget var att den icke-militära dimensionen på säkerheten hade kommit i förgrunden. För att kunna möta dessa övervägande icke-militära hot, efterlyste myndigheten ”ett mer integrerat synsätt” och argumenterade i detta sammanhang för att ”tidigare distinkta gränser mellan fred och krig bör rivas” liksom att ”det måste vara möjligt att utan hinder använda det civila försvarets nuvarande och kommande resurser för

⁵⁶ Ibid., s. 6.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ ÖCB (1998b), *Kontrollstation 1999 (delrapport): Prioritering av internationell verksamhet*, s. 8.

att möta alla de olika slags påfrestningar som den nya säkerhetssituationen kan uppvisa”.⁵⁹ Det sistnämnda argumentet hade sin bakgrund i att ÖCB:s uppdrag budgetmässigt fortsatt var avgränsat till beredskapssamordning för krig – en hotbild som alltså ansågs alltmär otidsenlig.

Dissonansen mellan ÖCB:s formella uppdrag och diskussionerna om ett vidgat säkerhetsbegrepp framgick också i en rad utredningar under 1990-talet som betonade vikten av att vidta beredskapsåtgärder i ”hela hotskalan”. Redan i 1992 års försvarsbeslut framhölls att det fanns skäl att ägna mer uppmärksamhet åt hur samhällets beredskap mot olika typer av fredstida hot kunde stärkas.⁶⁰ Frågan om fredstida hot utreddes därefter närmare i den så kallade Hot- och riskutredningen som publicerade sin slutrapport, *Ett säkrare samhälle*, i januari 1995 (SOU 1995:19). En avgörande slutsats handlade om behovet av att integrera ”åtgärder i hela hotskalan fred-krig”.⁶¹

Formuleringarna om hela hotskalan och vikten av en ny helhetssyn bekräftade i stora drag ÖCB:s syn att det skapats en gråskala mellan fred och krig. Begreppet ”svåra påfrestningar” blev under 1990-talet ett slags samlingsbegrepp för alla typer av situationer på hotskalan, där kriget var ”den allvarligaste” påfrestningen. De militära hotbilderna hade nu tonats ned rejält och istället låg fokus på ”svåra påfrestningar på samhället i fred”.⁶²

Vägen framåt som den beskrevs under 1990-talet handlade inte om att lägga ned det civila försvaret utan att utveckla och förnya detsamma utifrån en breddad hotbild.⁶³ I en färgglad broschyr med rubriker som ”Civil beredskap med högre ambition” och ”Inte bara krig” förklarade ÖCB innebörden av det förnyade totalförsvarets nya principer.⁶⁴ Huvudbudskapet var att totalförsvarets resurser numera skulle kunna användas även vid svåra fredstida påfrestningar på samhället. ÖCB:s sammanfattning av 1996 års totalförvarsbeslut andades entusiasm: ”Riksdagens beslut innebär en tydlig ambitionshöjning för den civila beredskapen. Uppgifterna

⁵⁹ Ibid., s. 23.

⁶⁰ Prop. 1991/92: 102, *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*, s. 99. Om det civila försvarets utvidgade hotbilder under 1990-talet, se Camilla Eriksson, Carl Denward, Lovisa Mickelsson och Vidar Hedtjörn Swaling (2020), *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, FOI-R--4804--SE, s. 37-39.

⁶¹ SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*, s. 19. ”En helhetssyn utgår från att samhället är berett att ingripa vid alla slag av plötsligt inträffade påfrestningar. Kriget är den allvarligaste av dessa påfrestningar. De myndigheter och andra organ som använder sina resurser för att vidta beredskapsåtgärder ska göra det i hela hotskalan fred-krig.”

⁶² Prop. 1996/97:11, *Beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället*. Dessa påfrestningar preciserades i propositionen i form av ett antal störningar som bland annat inkluderade nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i viktig infrastruktur och översvämningar. Hot- och riskutredningen (SOU 1995:19) låg till grund för det nya totalförvarsbeslutet, *Totalförsvaret i förnyelse*, som togs i två etapper 1995 och 1996 (Prop. 1995/96:12 och Prop. 1996/97:4).

⁶³ Prop. 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse: Etapp 2*. Dock ansågs inte längre försörjningsberedskapen i form av exempelvis beredskapslagring vara ändamålsenlig.

⁶⁴ ÖCB (1997), *Civil beredskap i fokus*.

som ska kunna lösas blir fler och beredskapsresurserna ska kunna användas i hela hotskalan – från fredstida hot till krig.”⁶⁵

I praktiken påbörjades istället vid denna tid det civila försvarets avveckling. Denna avveckling – som ÖCB till en början uppfattade som utveckling och modernisering – skedde i princip utan debatt. Som generallöjtnant Michael Claesson har konstaterat kan den omsorgsfulla nedmonteringen av det militära försvaret rentav ses som ”relativt måttfull” i jämförelse med den i det närmaste fullständiga avvecklingen av det civila försvaret efter det kalla krigets slut. Som Claesson också uppmärksammar skedde denna nitiska avveckling utan debatt, varken före eller efter: ”Denna avveckling har dessutom kommit att omgärdas av en kompakt tystnad, jämfört med den mycket mer högljudda debatten om det militära försvarets olika vägval.”⁶⁶

Sammanfattningsvis skedde på 1990-talet ett avståndstagande från den begreppsliga uppdelningen i fred och krig. Istället introducerades uttryck som ”hela hotskalan” och myndigheten ÖCB förde även diskussioner om en ”gråskala” mellan fred och krig. Bakgrunden var att Sovjetunionens sammanbrott tycktes ha medfört att den militära hotbilden mot Sverige i princip hade försvunnit, även om osäkerheten i den säkerhetspolitiska utvecklingen också ofta betonades. Frågan var därmed hur totalförsvarets resurser skulle användas. För ÖCB stod det klart att ett ökat samutnyttjande av resurserna var avgörande, dvs. att myndigheter och andra organ som använde sina resurser för att vidta beredskapsåtgärder måste få göra det i hela hotskalan fred-krig. De nya totalförsvarsbesluten 1995/96, som bejakade denna omsvängning, tolkades som en ambitionshöjning för det civila försvaret. Några år senare hade kriget i praktiken helt fallit bort från hotskalan vilket ledde till att totalförsvarsplaneringen lades i träda. Därmed avvecklades även det civila försvaret då denna typ av planering – trots utredningarnas formuleringar om svåra påfrestningar och gråskalor – fortfarande associerades med krig.⁶⁷

3.3 Sammanfattande reflektioner

Utgångspunkten för ÖCB:s analys på 1990-talet var att världen efter det kalla krigets slut i stort sett gått in i en ny fredlig era där hotbilden krig blivit högst osannolik. Det antagande som Agrell utgått ifrån i sin teori om icke-militär krigföring ett drygt decennium tidigare, nämligen att statliga antagonistiska aktörer kan bedriva subversiva verksamheter i andra länder utifrån en långsiktig strategisk agenda, tycks inte ha funnits närvarande i 1990-talets hotbildsdiskussioner. Visserligen menade ÖCB att de ”icke-militära hoten” relativt sett ökat i

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Claesson (2020), ”Försvarmakten idag”, s. 77. Om totalförsvarets avveckling under 1990- och 00-talen, se även Wilhelm Agrell (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*.

⁶⁷ ÖCB ersattes 2002 av Krisberedskapsmyndigheten (KBM), som i sin tur lades ned 2008 då Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades.

betydelse, men samtidigt betonade man att dessa icke-militära hot i de flesta fall inte kunde hänföras till ”någon bestämd antagonist [som] till exempel ett fientligt sinnat grannland.”⁶⁸

I efterhand framträder en motsägelsefullhet i den teori om en ny säkerhetspolitisk gråskala som ÖCB framförde på 1990-talet. Å ena sidan förekom uttalanden som betonade att de icke-militära hoten i de flesta fall inte kunde hänföras till någon statlig antagonistisk aktör. Å andra sidan saknades inte antagonistiska inslag i ÖCB:s beskrivningar av de nya hoten. Bland annat IT-attacker, terrorism och sabotage togs upp som potentiellt allvarliga hot, men även dessa förblev aktörlösa. De antagonistiska hoten listades som regel tillsammans med olika typer av strukturella sårbarheter, som t.ex. näringslivets specialisering och infrastrukturens känslighet för störningar. Dock framgick inte *varför* någon exempelvis skulle vilja ”mörklägga stora delar av landet under några dagar”.⁶⁹ Istället betonades vikten av internationell samverkan för att hantera de nya fredstida civila hoten som kunde drabba alla men som saknade avsändare.

Drivkraften att få till ett ökat ”samutnyttjande” av totalförsvarets resurser utgjorde en bakgrund till detta underbetonande av de skilda krav som i praktiken finns vad gäller hanteringen av icke-antagonistiska hot å ena sidan, som t.ex. svåra olyckor, respektive antagonistiska hot å den andra sidan, som t.ex. terrorattacker eller väpnat angrepp. Det nya uttrycket ”svåra påfrestningar” började under 1990-talet användas som en paraplyterm som skulle fånga hela hotskalan. Till och med kriget sågs nu som en ”påfrestning”, om än av den allvarligaste typen.

Efter Sovjetunionens upplösning och det kalla krigets slut landade Sveriges bedömning så småningom i att det väpnade angreppet nästintill hade försvunnit från den svenska hotbildshorisonten. ÖCB argumenterade dock för att det civila försvaret mot denna bakgrund hade fått en *ökad* betydelse då hotskalan hade breddats och nu gällde en rad olika typer av svåra påfrestningar. I detta sammanhang diskuterades även gråzonen men till skillnad från Agrells resonemang om icke-militär krigföring (bedriven av en statlig antagonist med långsiktiga strategiska mål) var ÖCB:s gråzon i princip fiendelös. Detta medförde i förlängningen till en avsmalning av ”hela hotskalan” till hantering av fredstida kriser.

⁶⁸ ÖCB (1998a), *Civilt försvar i förnyelse*.

⁶⁹ Ibid., s. 6.

4 Slutord

Kriget i form av det väpnade angreppet förblev den viktigaste utgångspunkten för den svenska totalförsvarsplaneringen under hela det kalla kriget. Trots denna utgångspunkt tycks planeringen ändå haft en bred syn på totalförsvarets hotbilder. En bakgrund till detta kan vara insikten om att totalförsvaret behövde kunna stå emot många olika typer av påfrestningar, även sådana som präglades av osäkerheter eller komplexa orsakssamband. I detta sammanhang framförde forskare och debattörer stundom nya begrepp, som t.ex. ”den grå zonen”⁷⁰ eller ”halvkriget”⁷¹, som syftade till att fånga in även de hotbilder som tedde sig något suddiga i kanterna jämfört med ett renodlat väpnat angrepp.

Som visats i denna rapport är frågan om hur totalförsvaret ska hantera civil maktutövning och icke-militära angrepp därmed inte ny. Tvärtom är detta ett problem med långa anor i totalförsvarets historia. Wilhelm Agrell noterade dock 1988 att denna historia tenderar att präglas av en process där redan förvärvade insikter faller i glömska för att sedan återupptäckas och betraktas som anmärkningsvärda nyheter: ”Svensk försvarspolitik är rikt garnerad med dessa ständiga återupptäckter av risken för överraskande anfall, av beredskapens betydelse och av delarnas betydelse för helheten.”⁷² Utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv har samhällets uthållighet idag återigen blivit en uppmärksammas fråga vad gäller avskräckning och byggandet av en tröskel mot angrepp liksom totalförsvarets trovärdighet.

Utvecklingen av det civila försvarets grundläggande förmågor, som t.ex. försörjningsförmåga och robusthet i de viktigaste samhällsfunktionerna, har därmed blivit en nationell säkerhetsfråga på liknande sätt som vid tidigare avgörande skeenden i Sveriges historia (t.ex. det första och andra världskriget, kärnvapenhotet under det kalla kriget och 1970-talets oljekriser). Utan en egen försörjningsförmåga eller samhällslig motståndskraft antogs då Sverige stå blottat för påtryckningar, hot och ytterst ekonomisk krigföring av existenshotande karaktär. En sådan sårbarhet ansågs oacceptabel då detta hotade svensk självständighet i beslutsfattande och agerande. Målet om ett balanserat totalförsvar, som betraktades som nära sammanhängande med den militära förmågan, handlade därmed inte om att uppnå balans för balansens skull utan just om att säkerställa Sveriges autonomi och ytterst befolkningens överlevnad.

Kopplingen mellan ett balanserat totalförsvar och militär funktionalitet har också understrukits i samband med vår tids återupptagna totalförsvarsplanering, här formulerat av Kungliga Krigsvetenskapsakademien: ”Ett ofullständigt civilt försvar som inte klarar de nya hoten innebär att det militära försvaret inte kommer att

⁷⁰ Agrell (1979), *Om kriget inte kommer*.

⁷¹ Ekeblom (1990), *Den viktigaste biten*.

⁷² Agrell (1988), *Ett samhällsskydd för alla väder*, s. 20.

fungera, oavsett vilka vapensystem vi anskaffar.”⁷³ En grundläggande fråga handlar därmed om vilka krav som skilda hotbilder ställer på det civila försvarets förmågor. Under det kalla kriget var det civila försvaret uppdelat på olika grenar som lite förenklat motsvarade olika hotbilder: Förutom civilförsvarets grundläggande uppgift att skydda och rädda liv i händelse av väpnat angrepp skulle det ekonomiska försvaret hantera försörjningskriser och ekonomisk krigföring medan det psykologiska försvaret skulle motverka propaganda och psykologisk krigföring. Ofta betonades vikten av att totalförsvaret inte fick innehålla luckor som skulle kunna leda till att Sverige tvingades böja sig för påtryckningar och hot.

Under det kalla kriget fanns också en medvetenhet om att vissa hotbilder var subversiva och långsiktiga i sin karaktär, som till exempel industrispionage och överhuvudtaget kartläggningar av svenska resurser och förmågor. Denna dimension utvecklades av Wilhelm Agrell till en teori om den icke-militära krigföringen som fokuserade på den grå zonens olika utmaningar. Dessa utgjordes bland annat av svårigheten att upptäcka mönster i och med att påverkansaktiviteter kan bedrivas på så många till synes vitt skilda områden samtidigt. Även långsiktigheten i dessa aktiviteter bidrog till möjligheter att maskera vad som pågick. Det senare gällde inte minst den dolda psykologiska krigföringen, menade Agrell, som syftade till att uppnå långsiktiga opinionsbildande effekter.

Vid sidan av de diskussioner som är förankrade i hotbilden väpnat angrepp återfinns också idag frågan om hur gråzoner och statliga icke-militära angreppssätt ska hanteras. 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”.⁷⁴ Därmed är vi tillbaka i diskussionerna om behovet av att beakta ”hela hotskalan”.⁷⁵ Men vad betyder det idag och i framtiden?

Det väpnade angreppet är och förblir centralt för totalförsvaret men är samtidigt inte den enda hotbilden, i synnerhet inte för den civila delen av totalförsvaret som kanske är den främsta frontlinjen mot icke-militär krigföring. Det finns potentiella risker med att alltför ensidigt betona hotbilden väpnat angrepp. Planerande aktörer vars kärnverksamhet inte i första hand är rikets säkerhet kanske då inte maktar med att planera för annat än det som utpekats som ”viktigast” och därmed står oförberedda inför icke-militära angrepp. Dessutom finns en risk att effekterna av en samordnad parallell militär och icke-militär krigföring inte analyseras tillräckligt

⁷³ KKrVA (2017), *Ett nytt totalförsvär: Viktigare slutsatser av Frank Rosenius m. fl.*, s. 14. Se även Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66.

⁷⁴ Försvarsmakten och MSB (2021), *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*, FM2021-17683:2/MSB2020-16261-3, s. 11) med hänvisning till Försvarsmaktens hemställan om översyn av lagstiftning av den 3 december 2020, s. 9-11.

⁷⁵ SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*.

och att förberedelser för detta därmed uteblir, vilket skulle kunna minska det militära försvarets möjligheter att möta ett väpnat angrepp. Det civila försvarets representanter och aktörer behöver idag – såväl självständigt som i samverkan med andra – analysera och identifiera sina roller i förhållande till en bred uppsättning av scenarier och hotbilder. Detta gäller såväl det väpnade angreppet som innebörden av icke-militär krigföring. Dessutom krävs mer kunskap om det civila försvarets roll i en internationell kontext, inte minst i förhållande till Nato och EU.

För att skapa motståndskraft över hela hotskalan krävs också en kontinuerlig sammanhängande kunskapsuppbyggnad som inte bara fokuserar på behov av resurser eller organisationsfrågor utan även på viktiga samhällsfaktorer som påverkar totalförsvarets förutsättningar. Mer forskning behövs om vår förståelse av hotbilder och hur dessa relaterar till det civila försvarets förutsättningar och uppgifter. I detta ingår också att följa transformativa trenders påverkan på Sveriges framtida totalförsvär, exempelvis nya tekniksprång, samhällets digitalisering och inte minst konsekvenserna av accelererande klimatförändringar. Denna typ av omvärldsanalyser har, som visats i denna rapport, långa anor i totalförsvarets historia. Ytterst har de många analyserna av komplexa hotbilder och det civila försvarets utvecklingsbehov haft ett enkelt syfte: Att skapa ett så motståndskraftigt samhälle som möjligt. I oroliga tider med krig i Europa och ett försämrat omvärldsläge har detta återigen blivit en nyckelfråga för det svenska totalförsvaret.

Referenser

- Agrell, Wilhelm (1979), *Om kriget inte kommer: En debattbok om Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik*, Stockholm: Liber Förlag.
- Agrell, Wilhelm (1984), *Sveriges civila säkerhet*, Stockholm: Liber Förlag.
- Agrell, Wilhelm (1988), *Ett samhällsskydd för alla väder? Om det civila försvarets principer och problem*, Bjästa: Cewe-förlag.
- Agrell, Wilhelm (2016), *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Gleerups: Malmö.
- Appelgren, Jessica, Sebastian Bay, Johannes Malminen & Erik Zouave (2020), *Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse*, FOI-R--4816--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Claesson, Michael (2020), "Försvarsmakten idag" i Zebulon Carlander & Oscar Karlflo (red.): *Sveriges försvarspolitik: En antologi*, Stockholm: Ekerlids förlag.
- Ekeblom, Mats (1990), *Den viktigaste biten*, Bjästa: Cewe-förl.
- Eriksson, Camilla, Carl Denward, Lovisa Mickelsson och Vidar Hedtjärn Swaling (2020), *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, FOI-R--4804--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Försvarsberedningen (2017), *Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*, Ds 2017:66.
- Försvarsdepartementet (1975), *Påtryckningar och hot*, Stockholm: Sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktsplanering inom totalförsvaret (SSLP).
- Försvarsmakten & MSB (2021), *Handlingskraft: Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*.
- Försvarsstabens informationsavdelning (1978), *Militära fakta 1978/79*.
- Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda Karlsson & Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*. FOI-R--4649--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny & Daniel K Jonsson (2019), *Kunskapsbehov för ett totalförsvär i förändring*, FOI-R--4770--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Ingemarsdotter, Jenny (2021), *Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997*, FOI-R--5109--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*, FOI Memo 8105. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny & Camilla Eriksson (2023), ””Vi får klara oss själva’: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1.
- Jonsson, Daniel K, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand & Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K & Christoffer Wedebrand (2021), *Svenskarnas försvarsvilja*, FOI-R--5206--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- KKrVA (2017), *Ett nytt totalförsvar: Viktigare slutsatser av Frank Rosenius m. fl.*, Stockholm: Kungl Krigsvetenskapsakademien.
- Prop. 1963/64:108. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa anslagsfrågor m. m. rörande det militära försvaret under budgetåret 1963/64.*
- Prop. 1976/77:74, *Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling.*
- Prop. 1996/97:4, *Totalförsvar i förnyelse: Etapp 2.*
- Prop. 1996/97:11, *Beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället.*
- Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*
- Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025.*
- Rossbach, Niklas H (2017), *Fighting Propaganda: The Swedish experience of psychological warfare and Sweden’s psychological defence, 1940-1960*, Stockholm: Axel and Margaret Ax:son Johnson foundation.
- SAF / Sven Erik Allstrin (1962), *Industrins försvarsfrågor*, Linköping: Industriens försvarsbyrå.
- SOU 1953:27, *Psykologiskt försvar.*
- SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning.*
- SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid.*

SOU 1977:1, *Totalförsvaret 1977-82: Betänkande av 1974 års försvarsutredning*.

SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle*.

Stenérus Dover, Ann-Sofie & Jenny Ingemarsdotter (2021) *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R--5174--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Vedung, Evert & Dan Hansén (2019), "Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årgång 121, 2019/4, 647-680.

Wedebrand, Christoffer & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Westemar, Berthold (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling*, Stockholm: Centralförbundet folk och försvar.

ÖCB (1990), *Bulletinen*, nr 2, 1990, Överstyrelsen för civil beredskap.

ÖCB (1997), *Civil beredskap i fokus*, Överstyrelsen för civil beredskap.

ÖCB (1998a), *Civilt försvar i förnyelse*, Överstyrelsen för civil beredskap.

ÖCB (1998b), *Kontrollstation 1999 (delrapport): Prioritering av internationell verksamhet*, Överstyrelsen för civil beredskap.

ÖEF/Bengt Siösteen (1969), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*. Stockholm: Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

ÖEF (1977), *Programplan 78-79 till 82-83*, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

ÖEF (1981), *Vår försörjningsberedskap inför kriser och krig*, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

