



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

FORSKNING

Motståndskraft i gråzon



Motståndskraft i gråzon

Tidsperiod: 2018 – 2023

Utförare: Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI

Ansvarig forskare: Daniel K Jonsson

Kort sammanfattning: Användningen av icke-militära maktmedel förekommer i fred, säkerhetspolitiska kriser och krig. I rapporten framhålls det civila försvarets betydelse för att möta gråzonshot. Övergripande slutsatser om totalförvarsutvecklingen omfattar bland annat förutsättningar i termer av försvarsvilja, näringslivets roll, behovet av framtidsinriktad omvärldsbevakning och strategiska lägesbilder, samt behovet av handlingskraft, ansvar och uthållighet i kris och krig.

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB:s Kontaktpersoner: Monica Svantesson, 010-240 45 52, Jassin Alm, 010-240 53 21

Foto omslag: Calle Bredberg

Text: Daniel K Jonsson (red.), Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H Rossbach, Christoffer Wedebrand

Tryck: DanagårdLiTHO

Publ. nr: MSB2213 – september 2023

ISBN: 978-91-7927-405-4

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport (alt. studierapport). Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

Det civila försvaret behöver vara ett sammanhängande system av förmågor som bärs upp på olika nivåer i samhället. I grunden utgörs det civila försvaret av ett stort antal samhällsfunktioner som upprätthålls genom hela samhällets motståndskraft och vanliga medborgares försvarsvilja. Forskning om civilt försvar är därmed ett mycket brett fält, vilket bejakats i forskningsprojektet *3F för civilt försvar i gråzon*, som bedrevs under 2018-2023. De tre F:en stod för Försvarsvilja, Försörjningsförmåga och Förståelse av hotbild.

Föreliggande rapport utgör endast ett axplock av resultaten från projektet (se ”För vidare läsning”, sist i denna rapport). Projektet har behandlat en rad utvecklingsområden för civilt försvar, som är aktuella i detta formativa skede av totalförsvarsutvecklingen. Texterna i denna rapport baseras huvudsakligen på ett kondensat av FOI-rapporten *Gråzonslägen i krig och fred*,¹ som publicerades i juni 2023 med ambitionen att sammanfatta projektet. Undertecknad har fungerat som redaktör men bakom föreliggande rapport står även de övriga författarna till FOI-rapporten.

I dagsläget finns ett stort behov av forskningsbaserad kunskap om civil beredskap ur ett långsiktigt och sammanhängande perspektiv. Det behövs långsiktiga och kontinuerliga förutsättningar för att angripa frågor som ligger bortom det omedelbara politiska och byråkratiska blickfånget – frågor som kommer att vara viktiga i den civila beredskapens utveckling på längre sikt. Det vill säga att skapa potential för att förekomma beredskapsaktörernas framtida kunskapsbehov. Samtidigt behövs en samordnad och strategiskt avvägd långsiktig organisering och ordentlig finansiering av forskningen för det civila försvarets behov. Projektet *3F för civilt försvar i gråzon* skulle i detta sammanhang kunna ses som ett litet smakprov på de utvecklingsmöjligheter som finns för svensk forskning om civilt försvar.

Stockholm, 2023-05-31

Daniel K Jonsson

Projektledare, FOI – Totalförsvarets forskningsinstitut

¹ *Gråzonslägen i krig och fred*. Daniel K Jonsson, Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H Roszbach, Christoffer Wedebrand (2023). Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R-5447--SE.

Innehåll

KRIGFÖRING MEN ÄNDÅ INTE KRIG	5
Vad är egentligen gråzon?	5
Att möta en bred och diffus hotbild	6
Hela samhället utgör måltavla	6
DET CIVILA FÖRSVARETS BETYDELSE	7
Kriget kan inte vara den enda utgångspunkten	7
Gråzon innebär begränsat handlingsutrymme	7
Civilt försvar har blivit allt viktigare	8
Civilt försvar ger avskräckning mot angrepp	8
MORGONDAGENS CIVILA FÖRSVAR	9
Ett fungerande samhälle är det främsta försvaret	9
Försvarsviljans betydelse	9
Näringslivets viktiga roll	10
Handlingskraft, ansvar och uthållighet	11
Strategiska lägesbilder och långsiktig omvärldsbevakning	11
Civil beredskap på rätt nivå	12
Behövs en civil beredskapstrappa?	12
Avslutande reflektion	13
FÖR VIDARE LÄSNING	15

Krigföring men ändå inte krig

Betyder den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022 att gråzonen har gjorts irrelevant för framtidens svenska totalförsvaret? Det korta svaret är nej. Användningen av icke-militära maktmedel förekommer i såväl fred som säkerhetspolitiska kriser och krig. De maktmedel som finns till hands och bedöms gynna angripande part används, alternativt används som hot, för att uppnå olika politiska, strategiska och taktiska mål. Gråzonen är här för att stanna.

Vad är egentligen gråzon?

Benämningen ”gråzon” används ofta när fientliga aktörer använder icke-militära maktmedel i syfte att påverka Sverige på olika sätt. Ibland förstås gråzonen som en situation mellan krig och fred, ibland som en situation präglad av osäkerhet för de försvarande aktörerna. Denna otydlighet kan försvåra hanteringen eftersom olika aktörer har olika bild av vad som pågår, hur allvarligt hotet är och vad som bör göras.

Exempel på maktmedel som kan förknippas med gråzonen

- **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
- **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
- **Psykologiska och informationsmässiga maktmedel:** Desinformation, informationspåverkan, propaganda, cyberaktivism, åtgärder för att förskjuta inhemska debatter, underblåsa polarisering, minska förtroende för regering och myndigheter, hot, skrämsel, försök att störa besluts- och demokratiska processer
- **Illegal underrättelseinhämtning och krigsförberedande åtgärder:** Spionage, infiltration, rekrytering, påtryckningar och utpressning av enskilda, cyberintrång och informationsstölder, kartläggning av samhällsviktig infrastruktur och nyckelpersoner, förberedelse till sabotage
- **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

Dessa huvudsakligen icke-militära medel kompletteras ibland, som en del av gråzonsförståelsen, med användningen av det militära maktmedlet, men då i första hand indirekta eller mer tydligt uttalade hot om militärt våld. Det kan exempelvis

handla om militära makt demonstrationer, beredskapshöjningar, framgrupperingar, gränskränkningar, hot om kärnvapen användning osv. Gråzonsbegreppet är nära besläktat med begrepp såsom icke-linjär krigföring, hybrida hot, hybridkrigföring, asymmetriska hot och påverkansoperationer.

Fientlig gråzonsstrategi brukar förstås som att syftet är att vinna fördelar utan att försvararen reagerar kraftfullt och eskalerar konflikten med anledning av det inträffade. Men syftet kan också exempelvis vara att provocera fram en överreaktion för att få en anledning att själv eskalera händelseutvecklingen till användandet av militärt våld – och då samtidigt kunna motivera detta inför den egna befolkningen.

Att möta en bred och diffus hotbild

Det bör betonas att de nämnda hoten utgör en bred och generaliserad gråzonshotbild mot ett samhälle som helhet. Vissa samhällssektorer skulle kunna drabbas av enbart vissa typer av gråzonsaktiviteter medan andra inte drabbas alls. Fördjupade och nyanserade hotanalyser – baserade på de egna sårbarheterna och de tänkbara angreppstillfällena – behöver göras för respektive potentiell måltavla, oavsett om det handlar om en enskild aktör, geografiskt område eller sektor. En bred och diffus hotbild förknippad med stora osäkerheter låter sig inte enkelt omsättas i en konkretiserad hanteringsplan. En situation med attacker under krigströskeln ställer stora krav på förmåga att försvara sig tillräckligt kraftfullt även inom ramen för det fredstida regelverket. Det kan exempelvis handla om olika metoder och verktyg för att skydda sig mot, förhindra och bemöta cyberangrepp.

Hela samhället utgör 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 olika samhällsfunktioner. Teknikutvecklingen och digitaliseringen, inte minst inom kritiska samhällsfunktioner, har ökat antalet potentiella angripare, deras geografiska räckvidd liksom deras potentiella mål, som varken är entydiga eller alltid riktas mot ett visst land.

I och med det ryska invasionskriget mot Ukraina har innebörderna av krig och totalförsvar uppmärksammas medialt och ökat medvetenheten om fientliga 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. Försvarsviljan och civila samhällsfunktioner utgör därmed givna måltavlor för fientliga angrepp i gråzonen.

Det civila försvarets betydelse

Civilt försvar brukar förstås som hela samhällets motståndskraft, samt de civila verksamheter som ska förbereda Sverige för krig. Ukraina har påvisat betydelsen av att involvera hela samhället i förberedelserna för att möta ett angrepp. Ett civilt försvar behövs för att skydda befolkningen, upprätthålla samhällsfunktioner inklusive försörjningsflöden, upprätthålla försvarsviljan samt bidra till att det militära försvaret verkligen kan komma i användning och ge avsedd effekt, om det skulle behövas.

Kriget kan inte vara den enda utgångspunkten

Totalförsvarets huvuduppgift är att hantera en krigssituation – att försvara Sverige. 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 indirekt hotas av cyberangrepp. Ekonomisk krigföring 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.

Gråzon innebär begränsat handlingsutrymme

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 mindre legalt manöverutrymme och mindre resurser till förfogande, jämfört med i en krigssituation.

Civilt försvar har blivit allt viktigare

Under kalla kriget utgjorde krigsmakten basen i det gamla totalförsvaret. Men en stor skillnad jämfört med det tidigare totalförsvaret är att endast en bråkdel av Försvarens numerär och resurser idag finns kvar efter 1990- och 00-talens nedskärningar, vilket inte minst drabbade Försvarens *stödande förmågor* (till exempel egen 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 huvuduppgiften väpnad strid), vilket inte är en orimlig prioritering givet den osäkerhet som råder. I avsaknad av egna försörjningsresurser är dock Försvarens 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.

Civilt försvar ger avskräckning mot angrepp

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. 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.

Morgondagens civila försvar

Försvarsvilja och folkförankring är viktiga förutsättningar för totalförsvaret, liksom involvering av näringslivet. Det krävs också långsiktiga förhållningssätt och planeringsperspektiv, vilket kräver framtidsinriktad omvärldsbevakning. Vidare krävs handlingskraft och ansvarstagande för att skapa samhällslig uthållighet i kris och krig. De olika delarna av den civila beredskapen behöver också arrangeras på rätt systemnivå (internationell, nationell, regional eller lokal) och kanske behövs en så kallad civil beredskapstrappa.

Ett fungerande samhälle är det främsta försvaret

Totalförsvaret är all samhällsverksamhet som ska bedrivas i krig. Totalförsvaret är därför 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.

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? Detta tydliggjordes i vissa avseenden under Covidpandemins inledning, vilken studeras inom ramen för projektet *3F för civilt försvar i gråzonen*, med syftet att generera lärdomar för det civila försvarets utveckling.

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.

Försvarsviljans betydelse

Totalförsvarsutvecklingen kommer inte att gå obemärkt förbi. Det kommer oundvikligen att uppstå målkonflikter och acceptansen för uppbyggnaden av ett nytt totalförsvaret 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*. Stödet för totalförsvaret 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 kommer också att krävas en över tid bestående betalningsvilja hos svenska skattebetalare, vilket är ett exempel på vad vi benämner som *understödjande försvarsvilja*.

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. 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*.

I projektet *3F för civilt försvar i gråzonen* har den personliga, allmänna och understödjande försvarsviljan undersökt i den svenska allmänheten. Vidare har skillnader i försvarsvilja mellan olika grupper i samhället (åldersgrupper, kön, inkomst, utbildning osv.) undersökts.

Näringslivets viktiga roll

Det är främst företagen som sitter på de samhällsviktiga resurserna som det civila försvaret behöver, snarare än offentliga aktörer. En kärnfråga inför den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret är hur staten kan möjliggöra för näringslivet att agera både snabbt, kraftfullt och rätt i en kris- eller krigssituation.

I diskussioner kring näringslivets roll i det civila försvaret har det varit mycket fokus på försörjningsberedskap, i första hand vad som importerats till Sverige, men vad som lämnar Sverige är också en viktig fråga. Sverige behöver exportera i såväl fred som krig. I en akut kris- eller krigssituation behöver Sverige kunna exportera på grund av solidaritet med allierade stater och andra vänner. En verkligt långvarig kris skulle i realiteten kunna tvinga fram ett slags system med byteshandel.

I det gamla totalförsvaret hade svenskt näringsliv en mer tydligt utpekad roll jämfört med idag, vilket har undersökts i ett antal försörjningsberedskapsstudier inom ramen för projektet *3F för civilt försvar i gråzonen*. 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. Morgondagens ekonomiska försvar behöver byggas utifrån såväl operativa och krishanterande som strategiska och förebyggande perspektiv. I det senare fallet måste Sveriges beredskapsmål på försörjningsområdet också samordnas med EU:s motsvarande mål för unionens strategiska autonomi.

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.

För att förbereda sig för olika situationer präglade av osäkerhet kan scenarier användas i planeringen, vilket kan ge insikter om att ett agerande i onödan visserligen kostar (pengar, arbetstid osv.) men där ett icke-agerande kan få potentiellt betydligt större negativa konsekvenser (människors liv och hälsa, stora ekonomiska värden osv.).

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 samhällets samlade resurser.

Strategiska lägesbilder och långsiktig omvärldsbevakning

Alla lägesbilder är förknippade med osäkerhet, i synnerhet i en gråzonssituation med inslag av medveten påverkan, vilseledning och annan subversion. Vid sidan av utmaningarna med att skapa samlade operativa lägesbilder finns det också ett behov av mer långsiktiga strategiska lägesbilder. Framtida kriser som uppstår som, alternativt förutsätter, en följd av långsamma och smygande negativa trender kräver långsiktig och specialiserad omvärldsbevakning. Detta 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 befinner sig i en mycket formativ fas.

Man behöver ställa sig frågan vilka lägesbilder som behövs, som kräver specialiserad omvärldsbevakning, för att fånga upp negativa trender över lång tid. För att ta ett exempel: 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. Ett första steg är att bli medveten om potentiella strategiska risker. Att över tid följa sårbarheter inför olika slags extern påverkan, som indirekt hotar svenskt självbestämmande, är ett annat exempel på behov av långsiktig omvärldsbevakning och strategiska lägesbilder.

I projektet *3F för civilt försvar i gråzon* har de osäkerheter som alltid är förknippade med lägesbilder varit ett givet ingångsvärde, i synnerhet lägesbilder i en gråzonssituation med inslag av medveten påverkan, vilseledning och annan

subversion. Trots 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.

Civil beredskap på rätt nivå

Det är lätt att argumentera för att internationell beredskapssamverkan alltid är bra. Men djävulen sitter allt som oftast i detaljerna. Om man använder försörjningsberedskap som exempel skulle en grundregel kunna vara att krishanteringsmekanismerna 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.

Det går givetvis att hävda att alla samhällsviktiga verksamheter på olika vis är underkastade det internationella handelssystemet. Men i ett krishanteringsperspektiv är också graden av rådighet 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 investeringar.

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 Nato-anslutningen och utvecklingen inom EU) som mot det regionala och lokala. Oavsett vad som är ”rätt” nivå för civila beredskapsåtgärder så kommer det svenska Nato-medlemskapet att innebära en dragningsmot ytterligare internationalisering. Inte minst kan Sveriges samarbete i försvarsfrågor med andra länder i Norden och Baltikum förväntas fördjupas, vilket i sin tur även inbegriper den civila beredskapen.

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.

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.

Att etablera en formell civil beredskapstrappa, som samtliga beredskapsmyndigheter förväntas efterfölja, har både för- och nackdelar. En viktig fråga är

vem som i sådana fall 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.

Avslutande reflektion

Rysslands krigföring mot Ukraina, med avsiktliga massiva angrepp mot civilbefolkning och samhällsinfrastruktur, är en påminnelse om det militära krigets civila innebörd. Även icke-militära maktmedel var framträdande under upptakten till invasionskriget och förekommer också som betydande inslag under kriget. Samtliga tillgängliga medel som finns till hands och anses lämpliga används för att uppnå olika slags mål oavsett situation.

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.

I projektet *3F för civilt försvar* i gråzon har gråzonshotbilden nyanserats och undersökts i några utvalda försörjningssektorer. Forskning har också bedrivits på historiska hotbilder – från 1900-talets totalförsvaret – men även utifrån ett framtidsperspektiv. I rapporten *Gråzonslägen i krig och fred* (se För vidare läsning) finns tolv scenarier som kan användas för studiecirkelliknade diskussioner eller som tankeväckande inspel till långsiktig policy- och strategiutveckling.

Civilt försvar är ett mångfacetterat område där efterfrågan på kunskapsutveckling är stor. Den politiska målbilden om en sammanhängande planering för totalförsvaret kräver också en sammanhängande kunskapsutveckling, där inte minst ytterligare samhällsvetenskapliga perspektiv på den civila delen av totalförsvaret behövs. Detta gäller inte minst studier relaterade till försvarsvilja

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, att ett systemperspektiv anläggs på det samlade civila försvarets verksamheter, mål, uppgifter och förutsättningar.

Resultaten från projektet *3F för civilt försvar* (se För vidare läsning) har riktats mot en rad olika målgrupper, exempelvis forskare, tjänstepersoner och

handläggare, politiker och allmänheten. Detta kan ses som symptomatiskt eftersom totalförsvaret berör i princip *alla*. Totalförsvaret är en samhällsövergripande intrikat verksamhet som ska möta en bred och komplex hotbild. Projektets viktigaste budskap är att planeringen för framtidens totalförsvaret behöver förhålla sig till fler variabler än de som för närvarande tas med i kalkylen. Några av dessa belyses i rapporten *Gråzonslägen i krig och fred*.

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. I grunden har det civila försvaret två huvuduppdrag: 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.

För vidare läsning

(Publikationer i urval från 3F-projektet, samt andra relevanta FOI-rapporter av 3F-projektets forskare)

- Eriksson, C., Ingemarsdotter, J. 2019. *Bergkunskap i totalförsvarets tjänst – om skifferoljans och bergrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap*. Geografiska notiser 77:4
- Eriksson, C. 2020. *Livsmedelsförsörjning om kriget kommer*. Officerstidningen nr. 8, 2020, s. 30-31
- Eriksson, C., Denward, C., Hedtjärn Swaling, V., Mickelsson, L. 2020. *Kunskap för beredskap: Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4804--SE
- Eriksson, C., Jonsson, D.K. (red.) m.fl. 2023. *En forskningsagenda för civilt försvar: Struktur för ett forskningsprogram vid FOI*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5458--SE
- Ingemarsdotter, J. 2021. *Beredskap att agera: Lärdomar för framtiden från det civila försvarets övningar 1937-1997*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5109--SE
- 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 totalförsvar 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. 2020. *När krisen kom – vad vi kan lära av coronapandemin inför den fortsatta utvecklingen av det civila försvaret*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7351
- Ingemarsdotter, J., Jonsson, D.K. 2023. *Om kriget (inte) kommer: Totalförsvarets beredskap för gräzonshot 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 totalförsvar*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6745
- Johansson, B. 2019. *Att skapa engagemang och förmåga för totalförsvaret*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 6741
- 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. m.fl. 2023. *Forskningsbehov för det civila försvaret i ljuset av Ukrainakriget*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7871
- Jonsson, D.K., Eriksson, C., Eriksson, P. m.fl. 2023. *Sveriges civila försvar i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 8094
- Jonsson, D.K., Eriksson, C., Ingemarsdotter, J., Rossbach, N.H., Wedebrand, C. 2023. *Gräzonslägen i krig och fred*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5447--SE
- Jonsson, D.K., Ingemarsdotter, J., Johansson, B., Rossbach, N.H., Wedebrand, C., Eriksson, C. 2019. *Civilt försvar i gräzon*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4769--SE
- 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
- Rossbach, N.H., Jonsson, D.K., m.fl. (red.) 2019. *Strategisk utblick 8: Totalförsvarets tillväxt – utmaningar och möjligheter*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4773--SE
- Rossbach, N.H. 2020. *Officerare behöver vara förebilder – Analys: Försvarsviljan*. Officerstidningen nr. 7, 2020, s. 36-37
- Rossbach, N.H. 2022. *Nostalgiförsvar eller psykologiskt försvar - Stormaktsrivalitet ökar behovet av psykologiskt försvar*. KKrVA Handlingar och Tidskrift, nr 2-2022, Kungliga Krigsvetenskapsakademien
- 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., Ingemarsdotter, J., Jonsson, D.K. 2020. *Vad ansåg det svenska folket om försörjningsberedskap och finansiering av beredskap innan coronakrisen?* Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7069
- Wedebrand, C., Johansson, B. 2020. *Allmänhetens försvarsvilja*. KKrVA Handlingar och Tidskrift nr 2-2020, s. 20-23, Kungliga Krigsvetenskapsakademien
- Wedebrand, C., Jonsson, D.K. 2021. *Försvarsvilja i teori och praktik: Om försvarsviljans betydelse*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5155--SE



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

I samarbete med:

