

I krisbegreppens värld: Lek med ord eller dödligt allvar?

Jenny Ingemarsdotter & Daniel K. Jonsson

I takt med att totalförsvaret byggs upp hopar sig frågorna: Vilka resurser krävs? Hur och när ska de användas? Vad får det kosta? För att navigera i dessa frågor används en rad olika begrepp som söker fånga såväl hoten som sätt att möta hoten, det vill säga hur vi organiserar vår beredskap. Men vad är egentligen skillnaden mellan krisberedskap, civilt försvar och civil beredskap? Vad är ekonomiskt försvar? Och hur ska totalförsvaret hantera hotbilder under tröskeln till krig? Har vi talat nog om gråzon och hybrida hot eller behöver vi tvärtom precisera dessa begrepp ytterligare?

SPRÅKLIG VARIATION KAN berika vår förståelse av omvärlden – sällan räcker ett enda begrepp för att förklara ett stort eller komplext område. Samtidigt kan en alltför stor flora av vaga eller svårbegripliga ord fördunkla vår förståelse, vilket i sin tur kan få konsekvenser för vilka beslut som fattas (eller inte). I krisbegreppens värld finns åtminstone tre källor till sådan fördunkling just nu. För det första finns överlappande begrepp, såsom krisberedskap, civilt försvar och civil beredskap. Skillnaden dem emellan går att förklara men inte nödvändigtvis på ett enkelt sätt. För det andra finns osynliggjorda begrepp, som till exempel försörjningsberedskap, tidigare benämnt ekonomiskt försvar (visserligen har många utredningar gjorts som berör området men i den nya beredskapsstrukturen för civilt försvar är det övergripande försörjningstemat fortsatt osynligt).¹ För det tredje finns omtvistade begrepp, såsom gråzon och hybrida hot, där åsikterna går isär om dessa begrepp hjälper oss att få syn på, och därmed hantera, sammanfatta hot, eller om saker tvärtom krånglas till i onödan.

Syftet med detta memo är att belysa hur ett antal olika krisbegrepp har använts i Sverige över tid samt att diskutera vilken betydelse begreppen kan komma att få i den pågående totalförsvarsutvecklingen. Inledningsvis presenteras den internationellt sett ovanliga svenska uppdelningen i civilt försvar och krisberedskap, därefter innebörden av försörjningsberedskap och det



Figur 1. Broschyrena *Om kriget kommer* (1952) respektive *Om krisen eller kriget kommer* (2018).
Foto: FOI

osynliggjorda begreppet ekonomiskt försvar, och slutligen presenteras argument för och emot gråzonsbegreppet. I en avslutande del görs några reflektioner kring dessa begreppsdebatter och varför vi bör sträva efter en större tydlighet i krisbegreppens värld.

Överlappande begrepp: Om civilt försvar, krisberedskap och civil beredskap

För inte så länge sedan ansågs totalförsvaret, och därmed det civila försvaret, som något omodernt. Bakgrunden är välkänd: Mot slutet av 1990-talet, efter Sovjetunionens kollaps, det kalla krigets slut och det svenska EU-inträdet 1995, gjordes den då inte orimliga bedömningen att ett väpnat angrepp mot Sverige hade blivit ytterst

¹ Om denna nya struktur, se MSB (<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/struktureform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar>, läst 2023-11-13).

osannolikt. I det hotbildsvakuum som uppstod seglade istället den fredstida krisen upp som den utmaning som gav riktning och mening till de aktörer som tidigare arbetat med civilt försvar.² Om ett slutdatum för det dåvarande civila försvaret i efterhand kan sättas, så skulle det kunna vara den 1 juli 2002 då Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) ersattes av Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Nu fortsatte den redan påbörjade resan bort från sådant som beredskapslager och skyddsrum mot en mer analytiskt inriktad beredskap fokuserad på ”omvärldsanalys, kompetensuppbyggnad, utbildning och övning, olika former av utrednings- och utvecklingsarbete, forskning, nätverksbyggande och samverkan etc.”³ Förändringen hade sammanfattats redan 1998 av ÖCB genom uttrycket ”*brains instead of barns*”.⁴

Krisen hade alltså ersatt kriget som hotbild men år 2015 påbörjades en motsatt rörelse: Efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014 väcktes kriget som hotbild upp igen. Försvarsbeslutet 2015 slog fast att totalförsvarsplaneringen skulle återupptas och i maj 2018 skickade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ut broschyren *Om krisen eller kriget kommer* till alla svenska hushåll. Titeln på broschyren var symptomatisk – kriget var tillbaka samtidigt som krisbegreppet nu hade blivit så etablerat att det fick plats på den återuppväckta gamla totalförsvarsbroschyren *Om kriget kommer* (figur 1).

För myndigheter och andra aktörer uppstod nu den besvärliga situationen att man hade två beredskapsbegrepp att förhålla sig till: krisberedskap och civilt försvar. Till en början hanterades detta genom inriktningen att det civila försvar som nu skulle återupprättas skulle bygga på krisberedskapen, i den mån detta var möjligt. Men som ofta har påpekats var detta redan från början problematiskt då det råder olika logik mellan dessa system: Om planeringen för totalförsvaret och därmed det civila försvaret har utgått från en krigskontext och ett nationellt ansvarstagande, så har krisberedskapen utgått från en fredstida kriskontext och ett ansvarstagande som börjar på den lokala nivån.⁵

På senare tid har MSB lanserat begreppet civil beredskap som ett samlingsbegrepp för krisberedskap och civilt försvar: ”MSB vill i sammanhanget peka på vikten av att planeringen för civilt försvar hänger ihop med planeringen för krisberedskap, förslagsvis under det gemensamma begreppet civil beredskap.”⁶ Begreppet civil beredskap har dock inte fått någon formell eller lagstadgad definition vilket skapar osäkerhet kring nyttan av begreppet. Idag har dessutom tillkommit den ytterligare förvirringen att Nato använder begreppet *civil preparedness*, som till svenska översätts till civil beredskap, men som i Nato-sammanhang betyder något annat än MSB:s samlingsbegrepp.⁷

En relevant fråga i denna något förenklade tillbakablick är om krisen verkligen är en historisk nyhet, sett i ett längre tidsperspektiv. Hade Sverige verkligen inte någon krisberedskap före 1990-talet, då totalförsvaret dominerade beredskapstänkandet? Var krisbegreppet en 90-talsuppfinnning? Nej, riktigt så enkelt är det inte heller. Ordet kris användes frekvent i det gamla totalförsvaret. Samhället ansågs kunna hamna i ett kristillstånd om allvarliga hot blev verklighet, som till exempel ett väpnat angrepp mot Sverige, ett stormaktskrig, en avspärrningssituation eller någon annan typ av försörjningskris. Efter oljekrisen 1973/74 skulle just försörjningskriser komma att ägnas mycket analytisk uppmärksamhet. Begreppet ”fredskris” infördes till och med som formell hotbild i mitten av 1970-talet.⁸

Visserligen förblev totalförsvaret i första hand fokuserat på hotbilden krig, det vill säga i grunden var det *yttre* hot som totalförsvaret syftade till att hantera. Samtidigt inkluderades ofta själva ordet kris i texter och utredningar om totalförsvaret. Som avslöjas av rubriken ”Samhället i kris och krig: Totalförsvaret” från en försvarsutredning 1981 ansågs totalförsvaret vid denna tid syfta till att skapa en god beredskap för samhället i vid mening.⁹ Dock användes inte begreppet ”krisberedskap” som en särskild paraplyterm för hantering av inre fredstida påfrestningar på det sätt som skulle komma att ske senare.

2 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.

3 MSB (2015), *En historisk respektive internationell kartläggning av arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet*, s. 30. MSB 841.

4 ÖCB, ”Brains instead of barns”, *Beredskap* 1998: 2, s. 33.

5 Bengt Johansson, Kristoffer Darin Mattsson, Eva Mittermaier & Niklas H. Rossbach (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i beredskapen: En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*. FOI-R-4431--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

6 MSB (2020), *Så skapar vi motståndskraft: Skrivelse med underlag till försvarsbeslutsperioden 2021–2025*, MSB 2020-02262, s. 11.

7 Peter Bennesved, Jenny Ingemarsdotter & Anna McWilliams (2023), *Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar? Perspektiv från Norge och Danmark*. FOI Memo 8233. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

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

9 Ds Fö 1981:1, *Säkerhetspolitiken och totalförsvaret: Betänkande avgivet av 1978 års försvarskommitté*, s. 95.

Även om termen krisberedskap inte användes existerade förstås även förr alla de aktörer som vi vanligtvis tänker på idag som viktiga delar av beredskapen för kriser, såsom räddningstjänst, polis, sjukvård, centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner och frivilligorganisationer. Enligt det kalla krigets totalförsvarspråk utgjorde dessa det fredstida samhället. I nämnda utredning från 1981 betonades att de beredskapsåtgärder som gjordes inom totalförsvaret skulle ”bygga på och utgöra kompletteringar till det fredstida samhället”. Formuleringen känns igen från nutida utredningar, med skillnaden att det vi idag kallar krisberedskap tidigare helt enkelt kallades ”fredssamhället”:

När totalförsvaret byggs upp bör inte särskilda resurser skapas för sådana behov som kan tillgodoses genom fredssamhället. Omvänt bör de särskilda resurser som finns inom totalförsvaret i möjlig utsträckning användas för att bistå fredssamhället.¹⁰

Även om ordet kris alltså inte är nytt skulle uppfinningen av termen krisberedskap senare komma att leda till förvirring då relationen mellan civilt försvar och krisberedskap blev otydlig. Istället för att se beredskap för fredstida kriser som en naturlig del av fredssamhället skulle krisberedskapen under 00-talet komma att ses som ett särskilt system. Detta har skapat en pedagogisk utmaning för dagens krisberedskapsmyndighet MSB att förklara hur det ”svenska civila beredskapssystemet” hänger ihop och hur i sin tur totalförsvaret förhåller sig till civilt försvar respektive krisberedskap.¹¹ Men etableringen av krisberedskap som begrepp och system var till en början inte självklar. I slutet av 1990-talet, när beslutsfattare och tjänstemän hade skiftat fokus från krig till kriser stod man inför ett vägskäl. Antingen kunde totalförsvaret vidgas på så sätt att hantering av fredstida kriser på ett tydligare sätt skulle ingå i dess uppdrag eller så kunde totalförsvaret avgränsas till hotbilden väpnat angrepp, vilket innebar att hantering av fredstida kriser måste hanteras vid sidan av totalförsvarets civila del.

Till en början tycktes alternativ ett vara vinnande, det vill säga en formell breddning av totalförsvarets

uppgifter. Återkommande nyckelord för ÖCB under 1990-talet var ”helhetssyn” och ”breddad hotkala”.¹² Man välkomnade totalförsvarsbeslutet 1996 där en ny uppgift för det civila försvaret hade införts, nämligen att ”stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra påfrestningar på samhället i fred.”¹³ ÖCB tolkade beslutet som en naturlig följd av en förändrad hotbild som krävde just en helhetssyn på uppgifterna.

I klartext underströk ÖCB vikten av att samhällets satsningar nu skulle gälla hot och risker ”i såväl fred som i krig.”¹⁴ När myndigheten i skriften *Den nya säkerheten* år 1998 sammanfattade läget drog man slutsatsen att förutsättningarna såg goda ut för att vidareutveckla det civila försvaret.¹⁵ Men samtidigt påpekades i samma skrift att det förelåg vissa problem med denna konceptuella utvidgning av totalförsvarets uppgifter. Det ansågs nämligen föreligga en risk att en extraordinär kris skulle kräva mer resurser än vad samhällets grundberedskap kunde uppbåda. I ett sådant läge skulle totalförsvarets resurser vara låsta eftersom dessa reglerades av regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara.¹⁶

Därmed framstod alltså inte alternativet om utvidgning av totalförsvarets uppgifter som särskilt framkomligt. ÖCB förde nu istället fram idén att samhällets grundberedskap skulle ”kompletteras” med en beredskap som tog sikte på svåra påfrestningar i fred: ”Man skulle kunna tala om en civil beredskap i vidare mening.” Vägvalen sammanfattades på följande sätt:

För att skapa en sådan beredskap kan man gå olika vägar. En väg, som har diskuterats i olika sammanhang, är att ge begreppet totalförsvaret en vidgad innebörd. [...] Enbart en utvidgning av begreppet totalförsvaret skulle emellertid inte göra att de tidigare nämnda befogenheterna kunde tillämpas även vid fredstida kriser, eftersom dessa befogenheter grundas på regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara. En bättre väg skulle, enligt ÖCB:s bedömning, vara att genom tillägg i olika författningar föreskriva om åtgärder som skulle bidra till en bättre förmåga för samhället att möta hela den breddade hotbilden.¹⁷

10 Ibid., s. 100-101. Ett exempel på denna ambition att bygga på det fredstida samhällets resurser var att man ville uppnå en bättre samordning mellan räddningstjänsten i fred och befolkningsskyddet i krig (förutom skyddsrum bestod befolkningsskyddet vid denna tid bland annat av utbildade civilpliktiga förbandsenheter som kunde sättas in som förstärkningsresurs).

11 Se till exempel MSB, <https://www.msb.se/sv/ammesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/>, läst 2023-11-13.

12 ÖCB (1998), *Den nya säkerheten: Rapport från ÖCB:s studiearbete inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen*.

13 Ibid., s. 5, 9.

14 Ibid., s. 5

15 Ibid., s. 6.

16 Ibid., s. 26.

17 Ibid.

Sammanfattningsvis föreslog ÖCB att lagstiftningen skulle kompletteras på så sätt att befogenheterna för planering och hantering av svåra påfrestningar i fred blev tydligare. När ÖCB några år senare ersattes av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) ökade tydligheten åtminstone på en punkt: Den nya myndigheten fick ett mandat som även omfattade allvarliga fredstida kriser.¹⁸ Vad gällde oklarheterna kring användningen av totalförsvarets resurser skulle detta komma att bli något av en icke-fråga då dessa resurser på kort tid i princip avvecklades (särskilt på den civila sidan). Vid millennieskiftet pågick istället ett intensivt arbete med att införa en helt ny planeringsstruktur för samhällets krishantering i enlighet med ÖCB:s förslag.

Även skiftet i begreppsanvändningen gick fort. Redan i slutet av 1990-talet hade totalförsvarsbegreppet börjat ses som omodernt – inte minst inom myndigheten ÖCB själv.¹⁹ År 2002, när ÖCB blev KBM, tycks den konceptuella övergången från totalförsvaret till krisberedskap i princip ha fullbordats: ”Nu talas det allmänt om ett nytt svenskt ’krishanteringssystem’.”²⁰ Effektiviteten i detta såväl idémässiga som materiella paradigmskifte var så stor att det inte är förvånande att 2015 års hastiga omsvängning tillbaka till ett fokus på totalförsvaret och därmed civilt försvar skulle komma att omgärdas av stor yrvakenhet.

Som denna tillbakablick visar kan begrepp hjälpa men också försvåra inte bara vår förståelse av vad som hotar utan även hur vi organiserar hanteringen av hoten. Ord som blir omoderna, som totalförsvaret och krig på 90-talet, eller tvärtom omåttligt populära, som svåra påfrestningar och kris på 00-talet, kan få omfattande konsekvenser för hur anslag kanaliseras liksom för vilka myndigheter som läggs ned eller skapas. Dessutom riskerar överlappande begrepp att i sig göra det otydligt för myndigheter och andra aktörer att förstå vad de förväntas göra i de olika men ändå snarlika systemen.

Osynliggjorda begrepp: Ekonomiskt försvar – Från paradgren till ingenting till...?

Om föregående avsnitt handlade om ett överflöd av begrepp ska vi nu fokusera på motsatsen – begrepp som försvinner eller blir osynliggjorda. Försörjningsberedskap är ett sådant område som idag har en oklar ställning i det svenska beredskapssystemet. I det tidigare totalförsvaret användes begreppet ekonomiskt försvar för att beteckna sådana beredskapsåtgärder som syftade till att stärka landets handlingsfrihet och försörjningsförmåga i kriser och krig.

Ofta användes de båda termerna ekonomiskt försvar och försörjningsberedskap i praktiken synonymt, men valet av ekonomiskt försvar som formellt begrepp motiverades med en önskan att signalera att denna typ av beredskap utgjorde en viktig gren av totalförsvaret.²¹ I 1982 års försvarsbeslut förklarades skillnaden mellan försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar vara att det förra begreppet syftade på landets samlade försörjningsförmåga vid kriser och krig, som byggde på det fredstida samhällets resurser och omställningsförmåga, medan det ekonomiska försvaret avsåg de ”kompletterande beredskapsåtgärder” som behövdes för att säkerställa denna förmåga.²²

Det ekonomiska försvaret hade en tydlig koppling till Sveriges säkerhetspolitik. I grunden skulle det ekonomiska försvaret säkerställa Sveriges handlingsfrihet och motståndskraft mot påtryckningar och hot och ytterst bidra till totalförsvarets avskräckande och därmed fredsbevarande funktion.²³ Räknaat både i antal involverade aktörer (såväl företag som myndigheter) och områden (som till exempel livsmedel, energi, transporter, arbetskraft och handel) var det ekonomiska försvaret den mest omfattande verksamheten i det tidigare civila försvaret. Mest känt idag är kanske beredskapslagren men det ekonomiska försvaret planerade också sådant som ransonerings- och produktionsomställning. År 1928 inrättades en särskild myndighet, Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, som hade till uppgift att samordna det ekonomiska försvarets många aktörer och uppgifter.

18 ÖCB (2002), *Från slutet till början: Historien om ÖCB juli 1986 - juni 2002*, s. 105.

19 Ingemarsdotter & Eriksson (2023), ”’Vi får klara oss själva’: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1.

20 ÖCB (2002), *Från slutet till början: Historien om ÖCB juli 1986 - juni 2002*, s. 105.

21 Vid sidan av psykologiskt försvar och civilförsvar (befolkningsskydd) utgjorde det ekonomiska försvaret en av tre grenar i den civila delen av totalförsvaret. Se Jenny Ingemarsdotter (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*, FOI Memo 8105. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

22 Prop. 1981/82:102, *Bilaga 3: Handelsdepartementet*, s. 1-2.

23 Jenny Ingemarsdotter & Daniel K. Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer – Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning*, FOI-R--5472--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Mer konkret skulle den nya myndigheten säkerställa att förberedelser blev utförda ”så att under krig, krigsfara och andra utomordentliga förhållanden det militära försvarets behov av varor och förnödenheter må kunna tillgodoses, folkförsörjningen tryggas och näringslivet fortgå såvitt möjligt säkerställas.”²⁴ Själva begreppet ekonomiskt försvar hade sina rötter i 1910-talets utredningar om behovet av en ekonomisk försvarsberedskap.²⁵

Resan mot osynlighet för begreppet ekonomiskt försvar inleddes 1986 när denna benämning utrangrades som formellt begrepp. Bakgrunden var att det civila försvaret nu delades in i 23 funktioner (sektorer) som inte grupperades vidare i några teman eller områden. Den myndighet som senast samordnat det ekonomiska försvaret, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), lades ned och istället bildades Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som fick ansvar för att samordna hela det civila försvaret. Men även om ekonomiskt försvar slutade att användas som begrepp innebar det inte att försörjningsfrågorna genast försvann: I praktiken levde stora delar av det ekonomiska försvaret kvar under 1990-talet, bland annat inom ramen för ÖCB:s avdelning för industriell försörjning som var indelad i ett antal branschområden. Det var inte förrän regeringen fattade beslut om att beredskapslagren skulle tömmas innan utgången av 2002 som en materiell slutpunkt sattes för det gamla ekonomiska försvaret.²⁶

Troligen underlättades nedläggningen av landets försörjningsberedskap av att det civila försvaret rent begreppsmässigt inte längre innehöll någon del som benämndes försörjningsberedskap eller ekonomiskt försvar. Att de många funktionerna inte behövde delas in i grenar eller områden var dock från början inte självklart. Utredningen som föregick bildandet av ÖCB noterade att ett tiotal funktioner kunde hänföras till området försörjning, men landade i slutsatsen att ÖCB själv kunde gruppera olika funktioner som man fann lämpligt.²⁷ Ett motiv till en sådan samgruppering var att underlätta överblicken av det civila försvaret:

Eftersom det sammanlagt finns 23 funktioner (program) så kan en sammanföring av funktioner i grupper vara eftersträfvansvärd.

24 SOU 1926:22, s. 31.

25 Christoffer Wedebrand & Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947: En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet*, FOI-R--5172--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

26 Ann-Sofie Stenérus Dover & 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.

27 Försvarets rationaliseringsinstitut (1984), *Ledningen av det civila försvaret*, Rapport 3:84.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 ÖCB (1991), *Civilt försvar*. Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap.

Dessa grupper måste emellertid sammansättas så att de utgör någon slags enhet som uppfattas som naturlig.²⁸

Utredningen hade dock inte funnit någon sådan ”naturlig” indelning av totalförsvaret men tog upp två exempel som hade diskuterats:

Exempel 1:

- Militärt försvar
- Befolkningsskydd och räddningstjänst
- Psykologiskt försvar
- Folkförsörjning
- Övriga totalförsvarsfunktioner

Exempel 2:

- Militärt försvar
- Civil ledning och samordning
- Befolkningens skydd och vård
- Befolkningens försörjning
- Samhällets funktion och fortbestånd

I slutänden nöjde sig utredningen med dessa exempel och förespråkade ingen särskild indelning alls. Samtidigt drog man slutsatsen att önskemål om sådana sammanställningar ändå ”lätt” skulle kunna tillgodoses.²⁹ Som motiv för att trots allt hålla ihop grupper av funktioner angavs (förutom överblicksargumentet) bland annat att samordningen liksom ansvarsfördelningen kunde underlättas. Särskilt ett område bedömdes vara i behov av samordning, nämligen det ekonomiska försvaret. Men även i detta fall drogs slutsatsen att någon formell gruppering av relevanta funktioner inte var nödvändig.

Gjorde då ÖCB något försök att samgruppera funktioner till området försörjningsberedskap? Ett sådant experiment återfinns faktiskt i en utbildningsskrift om civilt försvar från 1991.³⁰ I denna grupperades det civila försvaret i ett antal block, nämligen *ledning och samordning, försörjning, befolkningsskydd och räddningstjänst, psykologiskt försvar, hälso- och sjukvård* samt *övriga samhällsfunktioner*. Inom blocket försörjning listades sex funktioner: arbetskraft, energiförsörjning, försörjning med industrivaror, livsmedelsförsörjning, transporter

och utrikeshandel. Denna indelning, som i stort motsvarade kärnan av de områden som ÖEF tidigare hade utgått ifrån, tycks dock ha varit ett tankeexperiment som inte fick fäste i ÖCB:s fortsatta utvecklingsarbete under 1990-talet.³¹

Frågan om gruppering av områden har idag åter blivit högaktuell. Flera av de sektorer som ingår i den nya beredskapsstrukturen för civilt försvar berörs av försörjningsfrågor (som till exempel energi, livsmedel och transporter).³² Behovet av en återupprättad försörjningsberedskap har också sedan 2015 uppmärksamats i flera analyser och utredningar.³³ I september 2023 presenterade utredningen *En modell för svensk försörjningsberedskap* flera förslag som syftar till att skapa nya ramar för det fortsatta arbetet.³⁴ Med utgångspunkt i strukturreformen för civilt försvar föreslår utredningen att följande sektorer ska få ansvar för att genomföra så kallade försörjningsanalyser:

- Elektroniska kommunikationer och post
- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Hälsa, vård och omsorg
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Transporter.

Utgångspunkten i sektorsindelningen gör dock att vissa uppgifter – tidigare centrala för det ekonomiska försvaret – så att säga per definition faller mellan stolarna. Det gäller till exempel beredskapsplanering för utrikeshandel och industriell försörjning (ansvaret för dessa områden borde enligt utredningen läggas på Kommerskollegium respektive MSB). Andra uppgifter flyter snarare över sektorsgränserna och behöver samordnas (som till exempel beredskapslagring och samarbete med företag). Tidigare var även ledning och samordning utpekade som ett särskilt viktigt ansvarsområde inom ekonomiskt försvar vilket utgjorde en bakgrund till existensen av särskilda centralorgan på området (som ÖEF).³⁵

Vilken ställning försörjningsberedskapen får i beredskapsstrukturen för civilt försvar återstår att se. Detsamma gäller begreppsanvändningen. Kommer ekonomiskt försvar i likhet med psykologiskt försvar att på sikt göra comeback?

Försvarsberedningens nya rapport *Kraftsamling*, som utkom i december 2023, ger stort utrymme åt försörjningsfrågorna, bland annat i ett kapitel just med titeln Ekonomiskt försvar.³⁶ Här förklaras ekonomiskt försvar syfta till att säkerställa förnödenhetsförsörjning och upprätthålla samhällsekonomin inklusive inhemsk produktion och export från ett i Sverige verksamt näringsliv.³⁷ Men som Försvarsberedningen också tar upp saknas idag utpekade beredskapssektorer för utrikeshandel och försörjning med industrivaror, ”samhällsfunktioner av avgörande betydelse för upprätthållandet av en fungerande ekonomi i händelse av krig”.³⁸ För att tydliggöra företagets roll i beredskapsarbetet föreslås ett återupprättat system med k-företag som beskrivs som ”en viktig delmängd av ett samlat ekonomiskt försvar, som bland annat också inkluderar försörjningsberedskap”.³⁹ Försörjningsberedskap i sin tur beskrivs som den verksamhet som syftar till att i kris och krig upprätthålla försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt för att bidra till det militära försvarets förmåga inklusive stöd till allierade stridskrafter på svenskt territorium.⁴⁰

Lite förenklat ses alltså ekonomiskt försvar av Försvarsberedningen som ett bredare paraplybegrepp som syftar till att fånga kopplingen mellan totalförsvarsförmåga och en fungerande samhällsekonomi i stort. I kombination med de konkreta förslagen om k-företag med mera, tycks alltså cirkeln vara sluten: Med denna återlansering av det historiska begreppet ekonomiskt försvar ser Sverige ut att vara på väg tillbaka till ett synliggörande av ett område som under ett par decennier gömdes och glömdes i strukturreformernas omstöpande och sedermera avveckling av totalförsvaret.

31 Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, FOI-R--5174--SE.

32 Från den 1 oktober 2022 finns en ny beredskapsstruktur för civilt försvar som på central nivå består av tio sektorer som var och en leds och samordnas av en sektorsansvarig myndighet.

33 Sammanfattade i Stenérus Dover & Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*.

34 SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

35 Ibid. Enligt utredningens förslag ska MSB få en samordnande roll i den nya modellen för nationell försörjningsberedskap.

36 Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34)*, s. 153 - 176.

37 Ibid., s. 36.

38 Ibid., s. 153.

39 Ibid., s. 154.

40 Ibid., s. 177.

Viktigare än begreppsval är förstås vad regering och riksdag till syvende och sist vill åstadkomma i termer av ambitionsnivå och omfattning av en återuppbyggd nationell försörjningsförmåga i kriser och krig. Ordval kan förvisso ha betydelse i detta sammanhang, i synnerhet om den valda terminologin signalerar en viss ambition, inriktning eller avgränsning.

För att ytterligare komplicera saken finns dessutom numera en ny nivå av försörjningsfrågor att beakta, nämligen EU:s växande ambitioner inom området ekonomisk säkerhet – ett begrepp som genom sin breda innebörd visar sig ha vissa likheter med det svenska tidigare ekonomiska försvaret. Inte minst gäller det ambitionen att skapa förmåga att hantera hotbilder riktade just mot ekonomi och försörjning.⁴¹ I EU:s nya strategi för ekonomisk säkerhet identifieras flera olika typer av hot (riskkategorier) mot unionens försörjningstrygghet, bland annat hot mot leveranskedjor och kritisk infrastruktur (fysiska såväl som cyberhot), men också hot av en mer strategisk karaktär såsom teknickläckage⁴² och användning av ekonomiska beroenden som vapen. För att bemöta dessa risker beskrivs ett antal åtgärder som syftar till att aktivt och kontinuerligt stärka och skydda EU:s autonomi och handlingsfrihet.⁴³

I Sverige står idag begreppet försörjningsberedskap (och snart kanske även ekonomiskt försvar) i fokus för många debatter och utredningar. Dessa begrepp kan därför inte längre anses som osynliggjorda. Noteras kan dock den svaga kopplingen mellan Sveriges nationella diskussioner och EU:s satsningar på ekonomisk säkerhet. Men kanske kan vårt eget tidigare breda begrepp ekonomiskt försvar idag hjälpa oss att se de strategiska sambanden mellan svensk och europeisk beredskap, inte minst utifrån perspektivet hotbilder.

Just hotbildsanalyser var en viktig uppgift för myndigheten ÖEF som under det kalla kriget arbetade med scenarier som täckte in inte endast konsekvenserna av

krig utan även av sådant som ekonomisk krigföring och andra gråzonliknande situationer. Idag, i en tid av geoekonomiska maktspel och en osäker global säkerhetssituation, har precis denna typ av hotbilder åter blivit högaktuella. Men även på detta område pågår en debatt om vilka begrepp som bäst kan hjälpa oss att förstå utvecklingen och vad som mer konkret hotar oss.

Omtvistade begrepp: Gråzon och hybridkrigföring

*Simply call things as they are.*⁴⁴ I en artikel kritisk mot gråzonsbegreppet från år 2020 landade författarna i denna till synes enkla uppmaning. Att kalla saker för vad de är tycks ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv bara ha blivit mer självklart sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. Krig är krig och ett väpnat angrepp är ett väpnat angrepp. Samtidigt har olika typer av gråzonshot och hybridkrigföring inte bara fortsatt att behålla sin aktualitet utan snarare ökat markant, om det så handlar om påverkansoperationer, cyberattacker, sabotage, illegal underrättelseinhämtning eller geoekonomiska maktspel. Mot denna bakgrund har argument också förts fram om att vi fortsatt behöver begrepp som fångar denna typ av aktiviteter som pågår under tröskeln till konventionella krigshandlingar.⁴⁵ Vilken betydelse har då orden i sig? Spelar det någon roll hur vi talar om och benämner olika hotbilder? Det korta svaret är ja: Ord har makt att synliggöra det som annars är svårt att få syn på. Men ett något längre svar är att det också finns fallgropar med trendiga eller oklara begrepp som i värsta fall kan göra det svårare att se saker för vad de är och hantera uppkomna problem.

Ett sådant omdebatterat begrepp är gråzon. Begreppet har förekommit i svensk försvarsdebatt sedan åtminstone 1970-talet.⁴⁶ Ibland har gråzon förklarats som ett tillstånd mellan fred och krig, men på senare tid har gråzon snarare beskrivits i termer av olika slags icke-militära angreppssätt, som kan förekomma i fred såväl som

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

42 Europeiska kommissionen (2023), "En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet", Bryssel den 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final, s. 5. Med teknickläckage avses risker för EU:s tekniska konkurrenskraft liksom såsom spionage eller olagligt kunskapsläckage som riskerar "att stärka den militära kapaciteten/underrättelsekapaciteten hos sådana aktörer som kan använda den för att äventyra fred och säkerhet". Teknik med dubbla användningsområden pekas särskilt ut, såsom kvantteknik, avancerade halvledare eller artificiell intelligens.

43 Ibid., s. 4. Detta är något annat, eller åtminstone bredare, än att skapa en (försörjnings-)beredskap för enskilda kriser som kan komma att uppstå.

44 Donald Stoker & Craig Whiteside (2020), "Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War – Two Failures of American Strategic Thinking", *Naval War College Review*, 73:1, Article 4, s. 15. Analysen i detta avsnitt baseras i huvudsak på två artiklar (*Blurred Lines* respektive *Competing in the Gray Zone*, som presenteras närmare nedan) vilka har valts ut eftersom de landar i helt olika slutsatser om gråzonsbegreppets användbarhet samtidigt som båda belyser hur vi kan skärpa våra analyser av vår tids hotbilder.

45 Daniel K. Jonsson, Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand (2023), *Gråzonslagen i krig och fred*, FOI-R--5447--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

46 För en historisk översikt över användningen av gråzonsbegreppet, se Ingemarsdotter & Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer – Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning*, FOI-R--5472--SE.

i säkerhetspolitiska kriser och krig. Förekomsten av subversiva eller undergrävande angreppssätt med oklara avsändare har gjort att många analyser betonar att gråzonen karaktäriseras av osäkerhet.⁴⁷ I Storbritannien talas om *ambiguous warfare*⁴⁸ och den amerikanska rapporten *Competing in the Gray Zone* definierar gråzonstaktiker som ”*ambiguous political, economic, informational, or military actions that primarily target domestic or international public opinion and are employed to advance a revisionist nation’s interests without provoking outright war*” [kursivering i originalet].⁴⁹ I just denna definition inkluderas även militära handlingar – i vanliga fall brukar dock gråzonen betraktas som den lägre delen av konfliktskalan, det vill säga under tröskeln till väpnad konflikt. Blandning av civila och militära maktmedel brukar oftast istället benämnas hybridkrigföring. Hybridbegreppet har dock ifrågasatts då kritiker påpekar att verkliga krig alltid har karaktäriseras just av en blandning av angreppssätt och metoder, varför prefixet hybrid blir överflödigt.⁵⁰

I den akademiska gråzonsdiskurs som växt fram brukar ibland påpekas att inte heller gråzonens taktiker utgör något nytt fenomen.⁵¹ En av de mest kända texterna om gråzon, Michael J. Mazarr’s *Mastering the Gray Zone*, påpekar att redan de antika grekiska stadsstaterna använde sig av en bred palett av subversiva angreppssätt.⁵² Andra påminner om att många av de metoder som beskrivs i dagens gråzonsanalyser också florerade under det kalla kriget. Det fanns då incitament hos de båda

supermakterna USA och Sovjetunionen att bevaka och hävda sina intressen utan att utlösa ett kärnvapenkrig.⁵³ Det *nya* idag anses handla dels om den tekniska utvecklingen (som skapat möjligheter att bedriva spionage på distans liksom att utöva avancerad och storskalig informationspåverkan), dels om ett förändrat säkerhetspolitiskt landskap med flera revanschistiska stater, inklusive Ryssland, Kina och Iran, som är beredda att gå långt för att förändra den rådande regelbaserade säkerhetsordningen i den riktning som de önskar.⁵⁴

Hur sker då dessa försök till påverkan och vilka är utsatta för dem? Litteraturen ger rikliga exempel på såväl arenor (från ekonomi till rymden) som attacker (till exempel informationspåverkan och cyberangrepp). Därtill finns också begrepp som söker fånga de strategiska dimensionerna, som till exempel *salami slicing*, *fait accompli* och *red lines*.⁵⁵ Ofta poängteras att gråzonstaktiker tenderar att kombineras, vilket gör att den sammanvägda destabiliserande effekten på sikt kan bli betydande för det land som utsätts.⁵⁶

I rapporten *Competing in the Gray Zone* argumenterar författarna Stacie L. Pettyjohn och Becca Wasser för att gråzonen bäst förstås som en typ av taktik snarare än en operationsmiljö eller en fas i en konflikt.⁵⁷ Man menar att det är särskilt förvirrande att se gråzonen som en fas mellan fred och krig: Dels är det oklart vart gränserna går mellan dessa tillstånd, dels finns många exempel på att gråzonstaktiker används såväl i fred som i krig.⁵⁸ Utmaningen i att hantera

47 Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Roszbach, Christoffer Wedebrand, Camilla Eriksson (2019), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

48 Andrew Mumford & Jack McDonald (2014), “Ambiguous Warfare”, Rapport producerad för Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC). Se Malin Severin (2018), *Tidig förvarning och icke-militära angreppssätt: Utmaningar för underrättelsetjänsten*, FOI-R--4577--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, not 28.

49 Stacie L. Pettyjohn & Becca Wasser (2019), *Competing in the Gray Zone: Russian Tactics and Western Responses*, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, s. 9.

50 Vad avser en blandning av civila och militära maktmedel i ryskt militärstrategiskt tänkande, se Gudrun Persson (2015), ”Mellan krig och fred – militärstrategiskt tänkande i Ryssland”, i Robert Dalsjö, Kaan Korkmaz & Gudrun Persson (red.): Örnen, Björnen och Draken: Militärt tänkande i tre stormakter, s. 46-64. FOI-R--4103--SE.

51 Pettyjohn & Wasser (2019), *Competing in the Gray Zone*, s. 12.

52 Mazarr (2015), *Mastering the Gray Zone*.

53 Stoker & Whiteside (2020), “Blurred Lines”.

54 Mazarr (2015), *Mastering the Gray Zone*; Pettyjohn & Wasser (2019), *Competing in the Gray Zone*, s. 13.

55 *Salami slicing*, eller salamitaktik, är att bildligt talat skära bort tunna skivor av korven så att det inte i stunden märks men att den ändå blir mindre och mindre. Det handlar om att stegvis och försiktigt flytta fram sina positioner där inget steg i sig kan motivera motparten att resondera kraftfullt men där stegen sammantaget – om de hade tagits i ett enda stort kliv – skulle ha mött en signifikant motåtgärd. Till slut står ändå försvararen där och uppfattar att det stora steget mer eller mindre obemärkt har tagits och därmed blivit ett fullbordat faktum – ett *fait accompli*. Nära associerat till en sådan process, dvs. en maktjämviktsförskjutning är avsaknad av, eller otydliga, gränser för hur långt processen kan förtgå innan motparten reagerar. Sådana gränser benämns ibland som *red lines*. Se t.ex. Daniel Altman (2015), *Red Lines and Ffaits Accomplis in Interstate Coercion and Crisis*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

56 Pettyjohn & Wasser (2019), *Competing in the Gray Zone*, s. 12-13.

57 Ibid., s. 9.

58 Ibid.

gråzonstaktiker menar man handlar om dess dolda eller subversiva element som kan försvåra för den utsatte att identifiera hotet i tid eller att få stöd från externa partners eller institutioner.⁵⁹ Här föreslås att en åtskillnad görs mellan gråzonstaktiker som är diffusa och sådana som är mer fokuserade (och aggressiva). Exempel på det förra är desinformation men också stöd till kriminella nätverk. Exempel på det senare är påverkan av val eller att uppvisa upplopp. Som exemplen visar finns här också en skala från icke-våldsamma till våldsamma metoder.⁶⁰

Trots gråzonens fortsatta popularitet som begrepp har på senare tid också alltmer kritik riktats mot gråzonsterminologin (liksom, som nämnts, mot det närbesläktade hybridbegreppet). Kritiken handlar bland annat om att gråzonanalyser ofta blandar ihop taktik (specifika angreppsmetoder) med strategiska och politiska mål, en sammanblandning som i sin tur gör det svårt att förstå hur ”gråzonproblematiken” ska bemötas och hanteras (och av vem).

Forskarna Donald Stoker och Craig Whiteside argumenterar i artikeln *Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking* för att hybrid- och gråzonstexter tycks förbise att subversiva angrepp i alla tider varit normalt förekommande såväl i fredstid som under krig.⁶¹ Grundproblemet idag, menar man, är inte att gråzonaktiviteter suddar ut gränsen mellan fred och krig, eller gränsen mellan civilt och militärt, utan att ”gråzonen” har skadat vår förmåga att faktiskt skilja mellan fred och krig.⁶² Analytiker och policymakare tenderar därför idag att likställa (*conflate*) subversiva handlingar eller spioneri med krigföring eller rentav krig. Men Stoker och Whiteside understryker att krig är ett särskilt tillstånd där våld används för att uppnå politiska mål. Nya domäner, arenor och fronter öppnas ständigt upp i takt med teknikutvecklingen men denna grundläggande skillnad mellan krig och fred består, framhåller artikelförfattarna.

Samtidigt betyder inte detta att länder inte kommer att försöka omstörta andra länder bara för att de inte befinner sig i krig med varandra, menar Stoker och Whiteside, något som inte minst det kalla kriget illustrerade. För närvarande är varken Kina eller Ryssland i krig med USA, ”men båda länderna praktiserar olika former av subversion, som till exempel att blanda sig i valprocesser och bedriva alla former av hackning.”⁶³ Att artikelförfattarna väljer att inte kalla detta för gråzon beror på att de menar att alla länder tävlar mot varandra, samt att vissa av dessa länder måste betraktas som ovänliga eller till och med fientliga. Det är dock ett misstag, enligt författarna, att blanda ihop subversion och krig och att glömma att subversion är ett medel i såväl fred som krig.

Att diskussionerna om gråzon har skadat förmågan att skilja på fred och krig kan ifrågasättas. För nog känner vi igen ett krig när vi ser det, som exempelvis det ryska angreppskriget mot Ukraina. Däremot innebär synen på gråzon som ett tillstånd mellan just fred och krig att riskerna förknippade med användningen av gråzonstaktiker under pågående krig kan komma att underskattas.⁶⁴

En typisk otydlighet som identifieras av Stoker och Whiteside är gråzonstexters tendens att blanda samman olika nivåer av krig, avseende övergripande politiska mål, strategier, operationer och taktik.⁶⁵ Problemet som dessa forskare pekar på har framför allt att göra med val av respons och motåtgärder. En utmaning på taktisk nivå behöver hanteras på ett sätt som skiljer sig markant från bemötandet av strategiska hot: ”Borde vi därför inte utveckla taktik för att möta taktik och strategier för att möta strategier?”⁶⁶

För många i Väst har kriget istället blivit ”en övning i riskhantering”, menar Stoker och Whiteside, vilket betyder att ledare inte längre ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt krigets politiska målsättningar.⁶⁷ Samtidigt kan såväl krig som annan ”krigföring” och påverkan ha olika målsättningar som matchar användningen av

59 Som Pettyjohn & Wasser (2019) påpekar (s. 10) gäller detta inte minst för stora organisationer som Nato, där alla medlemmar behöver gå med på att aktivera artikel 5 (därav formuleringen sub-artikel 5-angrepp). Samtidigt påpekas att svårigheten att identifiera källan till ett angrepp inte ska överdrivas – ofta är detta relativt uppenbart.

60 Ibid., s. 25-27.

61 Stoker & Whiteside (2020), ”Blurred Lines”.

62 Ibid., s. 12.

63 Ibid., s. 13.

64 Jonsson m.fl. (2023), *Gråzonslagen i krig och fred*.

65 Stoker & Whiteside (2020), ”Blurred Lines”, s. 8.

66 Ibid., s. 9.

67 Ibid., s. 27

olika former av maktmedel.⁶⁸ Att endast koppla ihop de övergripande politiska målen med krig, i meningen konventionell krigsföring, ger därför en alltför förenklad bild. Men argumentet kan här förvisso snarare tolkas som att det är just gråzonsbegreppet som oklara hemvist över *alla* nivåer som ger möjlighet för var och en att välja om man vill se ett problem som taktiskt eller strategiskt, som civilt eller militärt. Grundläggande för Stoker och Whiteside är att förstå vad som utmärker ett krig, nämligen användandet av våld för att uppnå politiska mål. Deras slutsats blir att även användandet av dolda militära medel är en krigshandling ”oavsett om landet som använder dem erkänner det, eller om andra länder inte förmår benämna handlingen som sådan”.⁶⁹

Även de olika hybridbegreppen – hybridkrig, hybridkrigsföring, hybrida hot etc. – har kritiserats på liknande grunder som gråzonsbegreppet.⁷⁰ Visserligen saknar hybridbegreppet inte definitionsförslag. Exempelvis föreslog analytikern Frank Hoffman 2007 att hybridkrig definieras som inkorporerandet av en bredd av olika slag av krigsföring, inklusive konventionella förmågor, irreguljära taktiker och formationer, terrorhandlingar inklusive urskillningslöst våld och tvång och kriminell oordning.⁷¹ Hoffman menade också att dessa ”multi-modala” aktiviteter i allmänhet är koordinerade operationellt och taktiskt för att uppnå synergistiska effekter. Som Stoker och Whiteside dock påpekar är det svårt att komma på någon konflikt i världen som *inte* passar in på denna beskrivning. Hybridkrig tycks därmed bli en överflödigt term – ”det handlar helt enkelt om krig som vi alltid känt kriget”.⁷²

Flera försök att nyansera hybridbegreppet har dock gjorts, bland annat av Mikael Wigell m.fl., som skiljer i en eskalerande skala på hybridpåverkan (interference), hybridoperationer (operations), hybridkrigsföring (warfare) respektive konventionell krigsföring.⁷³ Genom att koppla samman skalans olika delar med olika karaktäristika – bland annat användningen av icke-militära,

paramilitära respektive militära medel, liksom möjligheten att förneka inblandning (deniability) – ges ökad möjlighet att såväl förstå som benämna ett enskilt isolerat händelseförlopp. Samtidigt sker knappast några hybridhändelser helt isolerade utan är alltid en del i en mer komplex konfliktkontext. Det pågående ryska angreppskrigets utvidgade konfliktkontext kan användas som exempel: Den omfattar inte enbart det som händer på marken i Ukraina utan även den ryska uppfattningen att man de facto ligger i krig med Nato och väst för moderlandets överlevnads skull, liksom den västliga uppfattningen att den regelbaserade säkerhetsordningen har utmanats. I denna utvidgade konfliktkontext förekommer i högsta grad hybridpåverkan, hybridoperationer och hybridkrigsföring.

Utifrån sin kritiska analys drar Stoker och Whiteside slutsatsen att ”hybridkrig” i bästa fall kan ses som en neologism för taktisk innovation.⁷⁴ Men frågan är om krigets uppfinningsrika eller bedrägliga element, som döljandet av militära medel, verkligen är något nytt. Här påminner artikelförfattarna om Sun Tzu’s cirka 2500 år gamla utsaga att ”all krigsföring bygger på bedrägeri” liksom en annan gammal sanning, nämligen att det ligger i krigets själva natur att skapa tvetydighet (*ambiguity*).⁷⁵ Den slutsats som förs fram är att diskussioner om hybridkrig helt enkelt är diskussioner om medel och metoder för krigsföring: ”Att studera krigsföringens medel och metoder är kritiskt viktigt, men att försöka framställa detta som någonting det inte är genom att skapa en ologisk fantasikategori är ett exempel på oklart och potentiellt farligt tänkande.”⁷⁶

En bakgrund till florerandet av ny jargong är, enligt Stoker och Whiteside, en ständigt minskande kunskap om historia. Det är enkelt att hävda att man kommit på något nytt om den kunskap man har om militärhistoria och om historia i allmänhet är bristfällig. Det finns också en akademisk drivkraft att utveckla nya teorier, snarare än att analysera det förflutna för att upptäcka

68 Mikael Wigell, Harri Mikkola, Tapio Juntunen (2021), *Best Practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats*, European Union, Directorate-General for External Policies, s. 12 ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2021\)653632](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2021)653632), läst 2023-11-13).

69 Ibid., s. 24-25.

70 Ibid., s. 16.

71 Ibid., s. 18. Se även Frank G Hoffman (2014), ”On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs Hybrid Threats”. *War on the Rocks*, July 28th, 2014 (<https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>, läst 2023-11-13).

72 Stoker & Whiteside (2020), ”Blurred Lines”, s. 18.

73 Wigell m.fl. (2021), ”Best Practices”, s. 12.

74 Ibid., s. 19.

75 Ibid., s. 24.

76 Ibid., s. 26.

mönster och undersöka vad vi kan lära.⁷⁷ Artikelförfattarna påminner här om numera daterade begrepp som för inte så länge sedan var mycket populära, som till exempel ”transformation” och det ”nätbaserade försvaret”, och förutspår att hybridkrig och gråzon snart kommer att följa dessa begrepp in i glömskan.⁷⁸

Lösningen på gråzonsförvirringen, menar Stoker och Whiteside, är enkel: att återvända till kärnprinciperna för strategisk analys. Grundläggande är att identifiera sina egna nationella nyckelintressen och sedan dra upp röda linjer kring dem. Detta är nyckeln till att undvika situationer som väcker termer som gråzonskonflikt, men som författarna också tillägger krävs då att politiska ledare förstår vad de vill och att de är tydliga och specifika i sina uttalanden.

Sammanfattningsvis framförs i de argument som presenterats ovan goda skäl för och emot gråzons- och hybridbegreppens användbarhet. I rapporten *Competing in the Gray Zone* föreslås ett förtydligande av gråzonsbegreppet genom en uppdelning i diffusa och fokuserade aktiviteter respektive icke-våldsamma och våldsamma aktiviteter. Den typen av strukturerade preciseringar kan vara klagörande eftersom den kopplar olika typer av metoder till olika typer av mål.

Den kritik som framförs i artikeln *Blurred Lines* handlar å andra sidan om gråzonstextens tendens att blanda samman olika nivåer, avseende politiska mål, strategier, operationer och taktik.⁷⁹ Risken som i detta sammanhang framförs handlar om att vi får svårt att välja respons och motåtgärder. En utmaning på taktisk nivå behöver helt enkelt hanteras på ett sätt som skiljer sig från bemötandet på en strategisk nivå.⁸⁰ De senaste årens fokus på suddiga linjer och gråzoner har skapat mer förvirring än klarhet, menar dessa artikel-författare, som också ställer frågan om varför saker och ting (som historiskt sett inte tycks syfta på något nytt) måste kompliceras med ett nytt koncept eller ännu en ny teori: ”Kalla saker och ting för vad de är.”⁸¹

Men är det alltid så enkelt? För att ta ett exempel: I artikeln *Blurred Lines* argumenteras för att cyberkrig är

en missvisande term, då krig handlar om dödligt våld, men ingen dör av cyberattacker. Författarna argumenterar att cyberattacker kan innebära sabotage, spioneri och subversion men saknar det våld som krävs för att göra dem till krigshandlingar. Men i och med en allt större integrering av cyberdomänen med den fysiska världen, liksom ökade möjligheter till fjärrstyrning av såväl bilar som industrier, är det redan idag tveksamt om vi verkligen kan räkna med att ingen kommer att skadas på grund av en cyberattack. Snarare diskuteras numera den ökande risken att människor faktiskt kommer att skadas av händelser med ursprung i cyberdomänen.⁸²

Att kalla saker och ting ”för vad de är” har i cybererans tidsålder ofta visat sig vara lättare sagt än gjort.⁸³ Kanske är det också just detta förhållande som gör att diskussionerna om gråzonen, liksom sökandet efter bättre begrepp, ser ut att fortsätta ett tag till.

Än sen då? Vad spelar orden för roll?

I Sverige fortsätter uppbyggnaden av ett nytt civilt försvar som handlar om ”hela samhällets motståndskraft vid krigsfara och krig.”⁸⁴ Är då verkligen språkbruk och begreppsanvändning så viktigt? Så länge som vi bedömer att totalförsvarsutvecklingen går åt rätt håll så må väl saker och ting kunna kallas för lite vad som helst, eller? Problemet är att vi aldrig kan veta helt säkert vad som faktiskt skulle fungera i hittills ej upplevda kriser och krig. I totalförsvarssammanhanget bygger vi upp en beredskap för att med ett ändamålsenligt försvar kunna möta krig. Och redan där stöter vi på problem som skulle kunna ha begreppsliga orsaker. Om beredskap är något man *har* men försvar är något man *utövar*, hur förhåller sig då begreppen civil beredskap och civilt försvar till varandra? Att utöva något framgångsrikt betyder implicit att det *ska* fungera men att ha en viss beredskap, vad innebär det egentligen?

En parallell kan i sammanhanget göras till det äldre begreppet ekonomiskt försvar. Bakgrunden till att just *ekonomiskt försvar* (snarare än ekonomisk beredskap eller försörjningsberedskap) ansågs lämpligt under det

77 Ibid., s. 27.

78 Ibid., s. 29. “Before the attacks on September 11, 2001, the buzzwords were *transformation*, *net-centric warfare*, and the *revolution in military affairs*. *Hybrid war* and the *gray zone* soon will follow them into oblivion”.

79 Ibid., s. 8.

80 Ibid., s. 9.

81 Ibid., s. 15. “Simply call things as they are”.

82 Jenny Ingemarsdotter, Daniel Eidenskog & Vidar Hedtjärn Swaling (2020), *Vilse i lasagnen: En upptäcktsfärd i den svenska digitaliserings mångbotnade problemstruktur*, FOI-R--4814--SE.

83 Vidar Hedtjärn Swaling & Jenny Ingemarsdotter, ”Framtidens hot – ser vi dem komma? Om Sveriges kapplöpning in i en cyberframtid med språkliga utmaningar” i Jenny Lundén m. fl. (red.), *Strategisk utblick 9: Framtida hot*, FOI-R--5103--SE.

84 Se vidare MSB (<https://www.msb.se/sv/ammesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapsystemet/>, läst 2023-11-13)

kalla kriget var att ordet *försvar* signalerade att verksamheten var en viktig – och aktiv – del av totalförsvaret.⁸⁵ Det ekonomiska försvaret utgjorde visserligen en planeringstung verksamhet, men syftade också till att skapa förmåga redan i fredstid, inte minst genom ett långtgående samarbete med näringslivet. Namnet på den samordnande myndigheten, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, ansågs spegla dessa aspekter: ”Man bevarar då intrycket av ämbetsverkets samordnande funktion (överstyrelse), verksamhetens inriktning mot näringsliv och försörjning (ekonomiskt) och att ÖEF är en del av totalförsvaret (försvar).”⁸⁶ Annars utgör just namn på myndigheter ingen säker avspiegling av deras uppgifter såsom de beskrivs i lagar och förordningar. Istället för att döpas till Överstyrelsen för civilt försvar fick ÖEF:s efterträdare namnet Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). ÖCB:s nutida motsvarighet, MSB, fick ett namn som är unikt i förhållande till alla ovan redovisade sammansättningar, nämligen Myndigheten för *samhällsskydd och beredskap*.

Poängen är inte att det finns ”rätt” eller ”fel” när det gäller olika begrepp, som till exempel beredskap och försvar. Poängen är att olika ord signalerar olika saker. Som vi noterade ovan tycks beredskap signalera en slags vaksam passivitet, det vill säga något som man *har* i väntan på att något ska hända, medan försvar signalerar aktivitet, det vill säga något man *gör*. Här finns en koppling till vår syn på hotbilderna som ibland beskrivs som möjliga händelser i framtiden och ibland som något som redan realiserats. Till exempel beskrivs i gällande totalförvarsbeslut hur hybridhot och påverkansförsök pågår ”löpande”.⁸⁷ Men kan man ha en beredskap för något som redan händer? Likaså ger den internationella utvecklingen nya perspektiv. Medan Sverige bygger försörjningsberedskap skapas på EU-nivå ett slags aktivt ekonomiskt försvar som genom paraplybegreppet ekonomisk säkerhet intressant nog har stora likheter med tidigare svenska strategier på detta område.

Mycket talar för att valda begrepp, oavsett vilken tematik de avser, bör ligga så nära den praktiska

tillämpningen som möjligt. Man ska förstå vad det handlar om och begreppen får gärna omfatta en implicit kravställning på effekt. Detta för att inte i onödan kunna missförstås eller missbrukas och i slutändan bidra till minskad försvars- eller krishanteringsförmåga. Som ett exempel: Begreppet ”sjukvård” kan knappast tolkas som annat än den verksamhet som syftar till att vårda sjuka människor. Om svensk sjukvård istället hade benämnts ”kroppsrådgivning”, ”hälsoberedskap” eller något liknande mer ”öppet” begrepp, är det inte omöjligt att den med tiden hade fått ett annat innehåll och en annan innebörd, eventuellt med mindre betoning på praktisk verksamhet. Detta likt ÖCB:s ”brains instead of barns”⁸⁸ som får symbolisera övergången från det gamla totalförsvarets materiella och personella resurser till 00-talets mer analytiska och kontorsbaserade krishanteringsystem. Även om den rådande hotbilden på den tiden gjorde att saker och ting naturligtvis behövde genomgå någon slags förändring, så är det svårt – i det gravt försämrade säkerhetsläge vi nu befinner oss i – att inte anse att åtminstone några barn åkte ut med badvattnet, kanske delvis på grund av otydliga begrepp.

Inom svensk beredskap lever vi idag i en begrepps värld med såväl överlappande och osynliggjorda som omtvistade begrepp. Så kanske det alltid kommer att vara – språket befinner sig i ständig utveckling. Men för att vara så rustade som möjligt att göra välinformerade vägval bör vi åtminstone vara medvetna om ordens skiftande betydelse. Vi har i detta memo lyft fram endast några exempel på begrepp med varierande innebörd. Det finns betydligt fler som förekommer flitigt i totalförvarssammanhang men som inte alltid är helt självklara, exempelvis motståndskraft, försvarsvilja och folkförankring. Vi tror oss veta vad dessa ord betyder och tänker att fenomenen är viktiga. Men den väldokumenterade svenska rädslan för att vara omodern som gör att vi ständigt söker nya begrepp – med kanske delvis förändrade eller glidande innebörder – kan också innebära att vi tappar bort somliga centrala komponenter som ger faktisk totalförvarseffekt.⁸⁹ ■

85 ÖEF (1969), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*. Se även Gunnar Artéus & Herman Fältström (red.), *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Karlskrona 2011.

86 ÖEF (1969), *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*, s. 25.

87 Prop. 2020/21:30, s. 33, 34.

88 ÖCB, ”Brains instead of barns”, *Beredskap* 1998: 2, s. 33

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