



# Försvarshögskolan

## Självständigt arbete (30 hp)

<b>Författare</b>		<b>Program/Kurs</b>
Karl- Gustav Stigenäs		HOP SA 2025
<b>Handledare</b>		
Oscar Jonsson		<b>Antal ord: 9982</b>
		<b>Kurskod</b>
		2UK023
<b>Motståndskraft:</b>  <b>Svensk myndighetsstyrning och hybrida hot</b>		
<p><b>ABSTRACT:</b> For the past decade, hybrid threats and hybrid war have been established as key concepts within international security politics. However, the ambiguous nature of the concept has created significant problems for science as well as practical policy. This essay examines how long-term resilience is created within Swedish government agencies to counter hybrid threats. Based on the Hybridity Blizzard Model, a qualitative text analysis of appropriation directives from a selection of agencies, analyses how seven different threat dimensions are treated during 2009, 2016 and 2025. The study shows that while several threat dimensions are covered, it is often done implicitly and differentiated between different sectors of government. This raises questions regarding coordination, use of definitions, and strategic clarity in the Swedish security system. This essay contributes to the understanding of how an empirically grounded understanding of hybrid threats can be translated into practical governance.</p>		
<b>Nyckelord:</b> Hybrida hot, hybridkrigföring, myndighetsstyrning, motståndskraft, civilt försvar		

## Innehåll

<b>1. INLEDNING.....</b>	<b>3</b>
1.1 BAKGRUND.....	3
1.2 FORSKNINGSOVERSIKT.....	4
1.3 SAMMANFATTNING AV FORSKNINGSLÄGET.....	8
1.4 SYFTE OCH FORSKNINGSBIDRAG.....	9
1.5 FORSKNINGSDSIGN.....	10
1.6 FORSKNINGSPRÅGA.....	10
<b>2. TEORI.....</b>	<b>11</b>
2.1 HYBRIDITY BLIZZARD MODEL.....	11
2.2 HOTDIMENSIONER.....	12
<b>3. METOD.....</b>	<b>14</b>
3.1 METODENS SYFTE OCH FORSKNINGSDSIGN.....	14
3.2 URVAL.....	15
3.4 ANALYSMETOD.....	17
3.5 FORSKNINGSETIK.....	18
3.6 KÄLLKRITIK.....	18
3.7 METODDISKUSSION.....	19
<b>4. ANALYS.....</b>	<b>21</b>
4.1 STATENS ENERGIMYNDIGHET.....	22
4.2 POST OCH TELESTYRELSEN (PTS).....	23
4.3 RIKSPOLISSTYRELSEN/POLISMYNDIGHETEN.....	25
4.4 FÖRSÄKRINGSKASSAN.....	26
4.5 MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP (MSB).....	27
4.6 ÖVERGRIPANDE UTVECKLING 2009-2025.....	29
4.7 SAMMANFATTNING AV ANALYS.....	31
<b>5. RESULTAT.....</b>	<b>32</b>
5.1 MYNDIGHETSSTYRNING INOM SÄKERHETSPOLITIK.....	32
5.2 ÅTERKOPPLING TILL TEORIN.....	34
5.3 ÅTERKOPPLING TILL TIDIGARE FORSKNING.....	36
<b>6. AVSLUTNING.....</b>	<b>38</b>
6.1 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER.....	38
6.2 REFLEKTION.....	40
6.3 FÖRSLAG PÅ FORTSATT FORSKNING.....	41
<b>LITTERATUR OCH REFERENSFÖRTECKNING.....</b>	<b>42</b>

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

Efter den ryska annekteringen av Krim 2014 framstod säkerhetspolitiska utmaningar i västvärlden i nytt ljus. I synnerhet aktualiserades ”hybridkrigföring” som ett framstående hot, där Ryssland med militära och icke-militära medel utmanar och påverkar den regelbaserade världsordningen. Detta skapar stora utmaningar för organisationer som EU och Nato och dess medlemsstater. (Jonsson, 2019: 1-2) Det är inte ett långsökt antagande att detta förhållande kommer kvarstå inom överskådlig tid, och att hybridkrigföringen som fenomen kommer framstå som en säkerhetspolitisk utmaning även i framtiden.

Denna utveckling har även påverkat svensk säkerhetspolitik, som har genomgått en gradvis förskjutning från alliansfrihet till ett medlemskap i Nato. Den ökade komplexiteten i hotbilden har också medfört en bredare syn på säkerhetsbegreppet, där icke-militära medel och civila sårbarheter blivit allt viktigare att hantera (Westberg, 2023: 238-239).

I propositionen (Prop 2014/15:109: 42) inför försvarsbeslutet 2016 nämns hybrida hot för första gången, men då främst som ett inslag i rysk krigföring i Ukraina – inte som en direkt hotbild mot Sverige. En förskjutning sker i propositionen (Prop 2020/21:30: 62-63, 137) inför försvarsbeslutet 2021, där man konstaterar att hybrida hot utgör en ny typ av säkerhetsutmaning för både EU, Nato och Sverige. Det konstateras att Sverige redan i fredstid är utsatt för en mångfacetterad hotbild, som riskerar att förvärras i händelse av kris eller krig.

I propositionen (Prop 2024/25:34: 18) inför försvarsbeslutet 2025 erkänns hybrida hot som en konkret och mångsidig hotbild. Hoten beskrivs som avsiktliga handlingar som använder både militära och civila medel i syfte att främja strategiska intressen, ofta i förberedande syfte inför en väpnad konflikt. Vidare betonas att hybrida hot spänner över flera samhällssektorer och att digitalisering och teknikutveckling skapat nya sårbarheter. För att möta dessa hot understryks behovet av att identifiera, hantera och bemöta hybrida hot, där samhällets motståndskraft lyfts fram som en avgörande komponent.

Begreppen ”hybrida hot” och ”hybridkrigföring” har alltså fått ökad uppmärksamhet och framstår som alltmer relevanta i dagens säkerhetspolitiska kontext. I en artikel från mars 2025 genomför Granlund och Jönsson (2025) en kartläggning av 60 misstänkta hybridattacker mot europeiska stater, vilket illustrerar hur hybrida hot och hybridkrigföring blivit alltmer relevant och påtagligt även i vardagen. Sveriges statsminister Ulf Kristersson (2025: 2:54 min) sammanfattade läget på följande vis: ”Sverige är inte i krig – men det råder inte heller fred”, ett uttalande som också antyder att hybrida hot är påtagliga.

Men hur definieras begreppen ”hybrida hot” och ”hybridkrigföring”, och hur har forskningen hanterat dessa begrepp?

## 1.2 Forskningsöversikt

Hoffman anses ofta vara fadern till begreppet Hybridkrigföring. Han utgår i sin definition från att hybridkrigföring är en sammanslagning av konventionella och irreguljära medel och metoder inklusive terrorism och brottslig våldsamhet (Hoffman, 2007: 29). Hoffmann identifierar att det finns olika tolkningar av begreppet, och pekar ut Nato som ett exempel, vars definition inkluderar även icke-militära medel och metoder. Han definierar detta som en ”bred definitionsram”, och menar att skillnaden i uppfattning grundar sig i synen på om det enbart är våldsmedel som skall inkluderas i begreppet eller ej (Hoffman, 2018: 39). Hoffmans teorier återspeglas exempelvis i Murray och Mansoor (2012: 2-4) där historiska konflikter analyseras utifrån ett hybridkrigföringsperspektiv, och Lanoszka (2016: 178-179) som analyserar rysk hybridkrigföring i Östeuropa. Sammanfattningsvis dras slutsatsen att hybridkrigföring är en effektiv samordning av konventionella och irreguljära styrkor och metoder (Hoffman, 2010: 443; Lanoszka, 2016: 194; Murray & Mansoor, 2012: 293).

I kontrast till detta föreslår andra forskare såsom Królikowski (2018: 9-10), Mumford och Carlucci (2023: 194), Wigell (2021: 51) och Kalyuzhna & Kovtun (2021: 19-20) att begreppet behöver definieras bredare, varvid informationspåverkan, ekonomiska påtryckningar, subversion, manipulation, och användande av ny teknologi och rättsliga förutsättningar utgör exempel på icke-militära medel och metoder som används i samma syften. Denna definitionsram delas av såväl Nato (2022: 7; 2024) som EU (Europakommissionen, 2016: 2), och tycks därför ha stor påverkan.

Även kinesiska militära tänkare tidigt var inne på samma linje, och såg statens samlade resurser som en typ av verktygslåda (Qiao & Wang, 2015: 190-191), Wither (2016: 78-81) menar att även rysk doktrinär utveckling delar detta perspektiv. Dock menar Galeotti (2022: 9-11, 165-169) att föreställningen om att Ryssland bedriver en samordnad doktrinär hybridkrigföring kan ifrågasättas, varvid de snarare genomför det som är möjligt än följer en övergripande strategi. Adamsky (2023: 59-64) påtalar emellertid att rysk strategisk kultur tenderar att generera avancerade koncept, medan operationaliseringen av koncepten tenderar att vara bristfällig. En möjlig slutsats är därför att det rör sig om bristfällig operationalisering, snarare än brist på strategi.

Hybridkrigföring och hybrida hot kan alltså definieras och uppfattas olika. Wither (2016: 86) menar att våldsmedel kvarstår i hybridkrigets kärna, men ett inkluderande av icke-militära medel breddar hotens omfattning. Bägge perspektiv kan dock vara problematiska. En alltför bred definitionsram riskerar att göra begreppet oanvändbart då det blir alltför allomfattande. En alltför snäv definitionsram riskerar samtidigt att försvåra förståelsen för hur hybrida hot uppträder, genom att avgränsa bort stora delar av dem. Att söka efter en definition på hybrida hot förefaller därför vara kopplat mot en inneboende problematik.

Królikowski (2018: 18) menar att ett sökande efter dess definition snarare handlar om att göra en katalogisering av världsordningen, den teknologiska utvecklingen och globaliseringen efter kalla kriget då dessa fenomen har påverkat hur konflikter utspelar sig i stort. Hans slutsats är att den teknologiska och samhällsliga utvecklingen har lett till att medlen för att föra krig har ändrats, men att krigets karaktär förblir oförändrad. Därför menar han att hybridkrigföring som ett fenomen inte är något nytt, men medlen med vilka kriget förs är det.

Komplexiteten i definitioner och svårigheten att operationalisera de hybrida begreppen sammanfattas av Mikac (2022: 370-371). Han menar att bristen på gemensam syn och definition kan försvåra möjligheten att tydligt definiera vilka aktiviteter som utgör hot. I förlängningen riskerar detta att skapa otydlighet i policy och strategier för att möta hoten och de statsaktörer som driver dessa. Vidare öppnar otydligheten för att begreppen blir starkt politiskt kodade. Slutligen riskerar otydligheten att eskalera konflikter, då risken är att verksamheter som inte är en del av en hybridstrategi ändå klassificeras som det och därmed utlöser bestraffande motåtgärder.

De flesta forskare tycks dock vara mer överens om karaktäristiken i hybrida hot och hybridkrigföring. Sammanfattningsvis är de aktörsdrivna, och syftar till att uppnå politiska målsättningar (Hoffman, 2010: 443). De olika åtgärderna skall samordnas i tid och rum för att uppnå synergieffekter, vilket i teorin innebär att summan av det potentiella utfallet blir större än dess medel och metoder skulle kunna uppnå om de inte samordnades. (Kalyuzhna & Kovtun, 2021: 18) Vidare eftersträvas uppträdande i en ”gråzon”, vilket innebär att ingen åtgärd skall utlösa ett formellt krig. Samtidigt skall verksamheten i det längsta vara förnekbar, vilket innebär att det blir svårt att peka ut vem som ligger bakom en viss åtgärd, eller varför den genomförs (Mumford & Carlucci, 2023: 199).

Mot bakgrunden i karaktäristiken på de hybrida hoten är det viktigt att analysera hur olika stater, och i synnerhet demokratier, påverkas och svarar på dessa. Demokratiska stater har säregna förutsättningar, utmaningar och möjligheter när det gäller att motverka hybrida hot. Wijnja (2022: 30) menar att länders strategiska kultur starkt påverkar hur säkerhetsstrukturer organiseras, varför bemötandet av hybrida hot skiljer sig. I en jämförande analys av Finland, Tyskland och Nederländerna konstaterar han att även om samtliga länder tenderar att uppfatta hybrida hot på snarlika sätt skiljer sig hanterandet av dem utifrån kulturellt betingade skillnader.

Vidare menar Królikowski (2018: 16) att västerländska demokratier uppvisar sårbarheter till följd av deras starka beroende av teknologi och komplexa samhällsstrukturer. Samtidigt betonar Balcaen, Du Bois och Buts (2022: 37) att demokratiska stater tenderar att prioritera konventionella militära styrkor för att skapa avskräckning, vilket skapar möjligheter för en motståndare att agera mer framgångsrikt inom icke-militära domäner. Framför allt inriktas hot mot att underminera sammanhållning, ekonomisk krigföring och attacker mot kritisk infrastruktur. Således menar de att framgångsrikt skydd mot denna typ av påverkan kräver en helhetssyn som berör alla områden, inte bara det militära.

Wigell (2021: 63-64) understryker dock att demokratiska staters styrka kan vara deras bästa försvar. Han menar att demokratiska värderingar såsom transparens, öppenhet och rättsstatliga principer inte bör begränsas i försök att motverka hybridpåverkan, då detta i förlängningen kan spela en angräpar i händerna. I stället förespråkar han en strategi som bygger på att öka samhällets motståndskraft genom att stärka och värna demokratiska ideal. Detta går i linje med avskräckningsteori, som betonar att förnekande avskräckning som bygger på en ökad kostnad av att vidta en åtgärd är mer effektivt än en bestraffande, samt att generell avskräckning är mer effektiv än omedelbar (Mazarr, 2022: 2, 4, 14).

Med tanke på att denna studie kommer beröra Sverige, är det även viktigt att belysa den svenska kontexten. Under 1990-talet förändrades Sveriges säkerhetspolitiska orientering i grunden. Enligt Agrell (2022: 52, 103) präglades perioden av en omprövning av hot från Ryssland, där tidigare säkerhetsproblem omdefinierades till frågor om samarbete och partnerskap. Detta skifte ledde till att traditionella konflikthot föreföll minska i relevans, och fokus flyttades mot en bredare förståelse av risker och hotbilder där internationellt samarbete ansågs vara en effektivare strategi än traditionell avskräckning.

Ljungkvist (2024: 545-548) visar dock i sin forskning hur svensk militärstrategisk rationalitet under 2000-talet utvecklats mot en integrering av civila och militära resurser mot bakgrund av de hybrida hotens karaktär. I Sverige har diskursen kring hybrida hot särskilt betonat fyra nyckelbegrepp: antagonism, tvetydighet, sårbarhet och brådska. Dessa dimensioner särskiljer hybrida hot från andra typer av hotbilder genom deras mångfacetterade och snabbt föränderliga natur.

Samtidigt har den svenska förvaltningsmodellen, med dess decentraliserade beslutsfattande, enligt Appelgren et al (2020: 37) vissa inneboende fördelar i hanteringen av hybrida hot. Eftersom beslutsfattandet i högre grad kan ske oberoende av centralpolitisk styrning, kan responsförmågan i vissa fall förbättras. Samtidigt belyser de ett återkommande problem: den bristande enhetligheten i begreppsanvändning mellan myndigheter, vilket försvårar en samlad strategi. Därför efterfrågas en nationell strategi och utvecklingen av en gemensam "strategisk verktygslåda" för att effektivt möta hybrida hot. Bengtsson och Brommeson (2023: 791-792) har dragit liknande slutsatser i sin analys, där de ser att otydligheter i styrningar och ansvarsförhållanden riskerar att delegera mycket ansvar till tjänstemän inom ramen för uppbyggnad av det civila försvaret.

### **1.3 Sammanfattning av forskningsläget**

Även om en entydig definition av ”hybrida hot” och ”hybridkrigföring” saknas, tycks forskningen vara relativt överens om deras karaktäristiska drag. Det tycks också finnas goda argument såväl för som emot ett inkluderande av icke-militära medel i begreppen. Dock tycks en definitionsram som innefattar såväl militära som icke-militära medel och metoder vara rådande i organisationer såsom Nato och EU, samt är framträdande inom forskningen.

Vidare tycks forskningen visa att demokratiska samhällens styrkor även skapar sårbarheter. Dock tycks det vara viktigt att beakta demokratiska staters strategiska kultur och förutsättningar för att bemöta hybrida hot, varvid icke-militära metoder kan vara avgörande för att framgångsrikt avskräcka hoten.

I en svensk kontext tycks förståelsen för hoten ha ändrats succesivt efter kalla kriget, och även om svensk strategisk kultur till del främjar motståndskraft mot dem, finns risk att bristen på en gemensam strategi och definitioner skapar sårbarheter. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att undersöka hur svenska civila myndigheter kan bidra till samlad motståndskraft mot hybrida hot.

#### **1.4 Syfte och forskningsbidrag**

Eftersom det saknas en entydig definition av hybrida hot, samtidigt som aktörer såsom EU och NATO inkluderar såväl militära som icke-militära medel och metoder, är det motiverat att undersöka hoten vidare utifrån detta perspektiv.

Tidigare forskning har i stor utsträckning fokuserat på konceptualisering av hybrida hot och hybridkrigföring, eller analyser av dessa på en övergripande strategisk nivå. Detta har lett till en fördjupad förståelse för hotens karaktär och deras operationalisering. Däremot har betydligt mindre uppmärksamhet ägnats åt hur civila myndigheter, som uppträder under den strategiska nivån, kan fylla roller för att bygga motståndskraft mot denna typ av hot. Här finns därför en tydlig forskningslucka.

Syftet med denna undersökning är därför att undersöka hur Sverige bygger långsiktig motståndskraft mot hybrida hot på myndighetsnivå. Undersökningen fokuserar på civila myndigheter, och hur styrningen av dessa utvecklas över tid i relation till hybrida hotdimensioner.

Undersökningen bidrar till forskningen genom att analysera hur myndighetsstyrning förändras över tid i relation till hybrida hotdimensioner och identifiera vilka hot som prioriteras i styrningen, samt hur policyformuleringar används för att bygga motståndskraft. Slutligen lämnar undersökningen ett forskningsbidrag genom att tillämpa en relativt ny teoretisk modell, ”Hybridity Blizzard Model”, på ett nytt empiriskt fall och därmed testa dess förklaringskraft.

Sammantaget bidrar undersökningen till ökad kunskap om kopplingen mellan myndighetsstyrning och säkerhetspolitik, och lyfter särskilt fram den civila förvaltningens roll inom ramen för motståndskraft mot hybrida hot.

### **1.5 Forskningsdesign**

Undersökningen bygger på antagandet, enligt ”Hybridty Blizzard Model”, att stater i respons på en ökad hotuppfattning på lång sikt bygger motståndskraft genom förändrad styrning.

Undersökningen fokuserar därför inte på hybrida hot i sig, utan på hur myndighetsstyrningen reflekterar hotuppfattning och långsiktigt byggande av motståndskraft.

För att testa detta används kvalitativ textanalys för att identifiera förändringar i regleringsbrev över tid. Denna metod gör det möjligt att analysera hur förändringar i styrningar kan indikera en ökad motståndskraft på myndighetsnivå.

Empirin består av regleringsbrev till sektorsansvariga myndigheter. Dessa regleringsbrev analyseras för att identifiera förändringar i styrningen relaterade till hybrida hotdimensioner. Studien baseras på en kvalitativ forskningsdesign. Genom att operationalisera hybrida hot kategoriseras och analyseras myndighetsstyrningens utveckling som ett uttryck för motståndskraft.

### **1.6 Forskningsfråga**

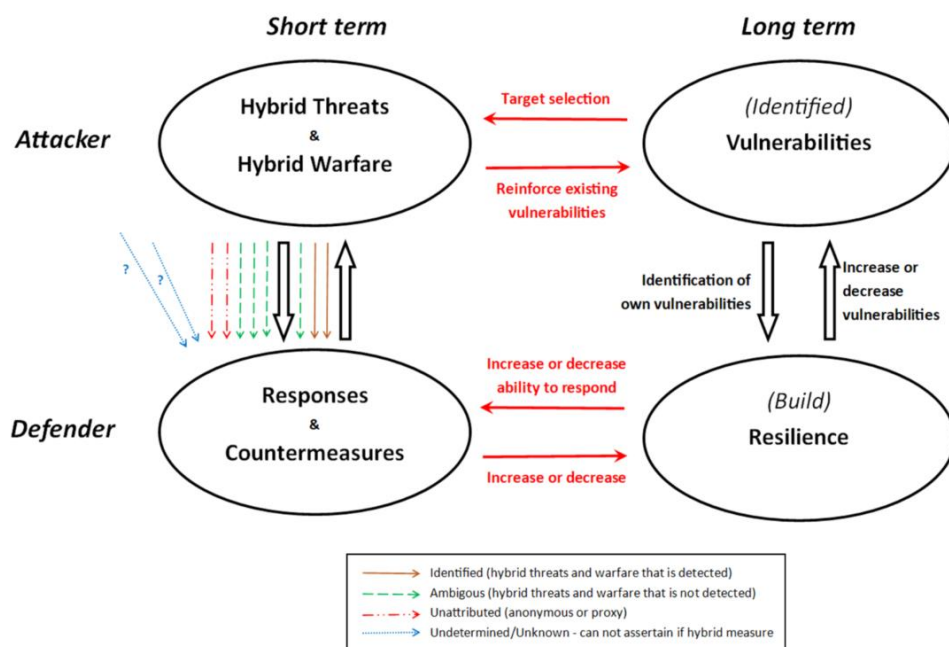
På vilket sätt speglar förändringar i styrningen av svenska myndigheter en långsiktig utveckling av motståndskraft mot hybrida hot?

## 2. Teori

### 2.1 Hybridity blizzard model

Denna studie utgår från ”Hybridity Blizzard Model” (HBM) som introduceras av Weissmann, Nilsson & Palmertz (2021: 266-269) och som syftar till att skapa en konceptualisering av den komplexa miljö som hybrida hot och hybridkrigföring består av. Modellen syftar till att skapa ett analytiskt ramverk för att förstå dynamiken mellan anfallare och försvarare i en kontext av hybridkrigföring och hybrida hot, varvid ett testande av dess förklaringskraft uppmuntras implicit.

Modellen beskriver hur det pågår en ständig kamp mellan anfallare och försvarare, där anfallaren agerar utifrån sårbarheter och möjligheter, medan försvararen försöker bemöta detta. Den temporala aspekten är viktig, och modellen delas därför in i ett kort- och långsiktigt perspektiv. I det kortare tidsperspektivet bedriver anfallaren hybridkrig och manifesterar hybrida hot, medan försvararen tvingas möta detta. I det långsiktiga perspektivet bygger försvararen långsiktig motståndskraft, och anfallaren analyserar och identifierar sårbarheter för framtida påverkan. Tidimensionerna är sammankopplade, och åtgärder eller händelser i den ena dimensionen påverkar även den andra.



Figur 1: Hybridity Blizzard Model (Mikael Weissmann et al., 2021, s. 268)

Modellen antyder därmed att det finns en koppling mellan försvararens uppfattning om hur den är utsatt för hot i ett kortsiktigt perspektiv, och hur den bygger motståndskraft i det längre perspektivet. Således erbjuder modellen ett systematiskt sätt att analysera hur en aktör kan motverka hybrida hot genom att bygga långsiktig motståndskraft.

Modellen tar dock inte upp vad hoten kan bestå av, men tar sin utgångspunkt i att hybrida hot inte är enskilda händelser utan måste förstås som en helhet inom ramen för en kaotisk och komplex miljö (Weissmann, Nilsson & Palmertz 2021: 268). Därför behöver en analys av hybrida hot och motståndskraft ta hänsyn till flera olika hotdimensioner.

## **2.2 Hotdimensioner**

För att konkretisera modellen används sju hotdimensioner som Weissman (2021: 65-66) identifierar. Exempel på vad de olika dimensionerna kan innehålla framgår i fallstudier i samma bok (Bach Nyemann, 2021: 199-205; Eklund Löwinder & Djup, 2021: 146-150; Hacıyakupoglu & Raska, 2021: 175-184; Nilsson, 2021: 216-218; Palmertz, 2021: 114-126; Parsi, 2021: 235-237; Willard, 2021: 166):

1. Diplomatisk hotdimension: inkluderar verktyg som diplomatiska påtryckningar, manipulation av internationella förhållanden och legitimitet
2. Ekonomisk hotdimension: omfattar användning av sanktioner, ekonomiska påtryckningar, korruption och destabilisering av finansiella marknader
3. Cyberhot: inkluderar cyberattacker mot kritisk infrastruktur, manipulation och stöld av data samt informations- och påverkansoperationer genom exempelvis sociala medier
4. Informationsoperationer: inkluderar desinformation, narrativ kontroll, mediakontroll
5. Okonventionella operationer: inkluderar användning av irreguljära styrkor, proxygrupper, organiserad brottslighet och sabotage
6. Icke-militära medel och metoder: har starka paralleller till andra dimensioner, men kan inkludera exempelvis ekonomiskt stöd till grupper och individer för att påverka politiska processer, utnyttjande av rättsliga eller byråkratiska processer för att fördröja beslutsfattande och manipulation av migrationsflöden
7. Militära medel och metoder: inkluderar hot om militärt våld, användandet av militära styrkor för att skapa osäkerhet, kombinationer av militära och irreguljära styrkor samt specialförband för att utföra dolda operationer

Varje dimension representerar således potentiella medel och metoder som en angripare kan använda sig av för att påverka försvararen, och således behöver försvararen förhålla sig till dessa för att kunna bygga motståndskraft på längre sikt.

Denna studie tar fasta på det långsiktiga motståndsbyggandet, och teorins antagande om att en försvarare kommer bygga långsiktig motståndskraft om den upplever sig vara utsatt för hot. Genom att konkretisera modellen med hotdimensionerna, och förstå dessa utifrån de givna exemplen, är målet att systematiskt analysera hur svensk myndighetsstyrning förändras över tid i förhållande till hotdimensionerna. Sammantaget bör detta ge en bild av hur myndighetsstyrningen speglar ett långsiktigt motståndskraftsbyggande, vilket därmed testar förklaringskraften i HBM och samtidigt prövar teorin mot ett nytt empiriskt underlag.

Teorins användning syftar alltså inte till att förklara enskilda händelser eller identifiera kausala samband, utan snarare att identifiera mönster och indikatorer för att testa teorins förklaringskraft.

Avslutningsvis är det viktigt att betona hur HBM och hotdimensionerna positionerar sig i den vetenskapliga debatten. Eftersom modellen och hotdimensionerna inte begränsar sig i fråga om medel och metoder, och endast erbjuder exempel på hur dessa kan se ut i verkligheten, öppnar detta upp för ett stort tolkningsutrymme, vilket kan vara en styrka. Å andra sidan kan det också vara problematiskt mot bakgrund av hur bristen på tydliga definitioner kan leda till otydlighet och att händelser och fenomen som egentligen inte är utfall av hybrida hot ändå kan identifieras som detta, vilket forskningsöversikten illustrerade. Således finns både för- och nackdelar med den valda teorin.

I nästa kapitel förklaras hur teorin hanteras metodologiskt, varvid operationalisering, analysmetod, urval och metodologiska överväganden berörs.

## 3. Metod

### 3.1 Metodens syfte och forskningsdesign

För att besvara forskningsfrågan används kongruensmetod. Kongruensmetoden utgår från en teori, och kan testa dess förklaringsvärde i ett fall där en jämförande fallstudie inte är lämplig. Metoden tar fasta på teoretiska antaganden om ett samband mellan beroende- och oberoende variabel, och söker efter korrelation mellan dessa utifrån teori och empiri. Metoden är flexibel, och kan användas för att testa en teoris tillämpbarhet snarare än dess kausalitet. Detta gör metoden lämplig för att testa en ny teori, eller mot ett nytt empiriskt material. (George & Bennett, 2005: 192-193, 202-204)

Denna undersökning kan beskrivas som en teoritestande kvalitativ inomfallsanalys med en deduktiv ansats, där svensk myndighetsstyrning utgör fallet. Olika myndigheters regleringsbrev kommer undersökas vid olika tidpunkter, och resultatet tolkas utifrån teorins grundläggande antagande om långsiktigt byggande av motståndskraft. De analyserade regleringsbrev betraktas som variationer inom fallet, där olika myndigheter och tidpunkter speglar förändringar över tid i en gemensam kontext (Esaiasson et al., 2017: 108). Analysen utgår från kvalitativ textanalys (Esaiasson et al., 2017: 211-213), där centrala teoretiska begrepp operationaliseras som analytiska kategorier.

### 3.2 Urval

Eftersom undersökningen genomförs som en inomfallsstudie har urvalet utformats för att fånga variation över tid inom och mellan myndigheter inom ramen för svensk myndighetsstyrning.

För att uppnå ett lämpligt urval för att kunna svara på forskningsfrågan har ett strategiskt urval gjorts (Esaiasson et al., 2017: 102). Urvalet av myndigheter baseras på reformen av beredskapssektorer i *Förordning om statliga myndigheters beredskap* (2022:524), där vissa myndigheter tilldelas ett särskilt sektorsansvar inom ramen för beredskap och civilt försvar. Genom att fokusera på sektorsansvariga myndigheter säkerställs att urvalet representerar aktörer med en viktig roll inom civilt försvar, med potentiella beröringspunkter mot hybrida hot. Studiens omfattning tillåter dock inte en fullständig analys av alla sektorsansvariga myndigheter.

Myndigheterna som ingår i urvalet är:

<b>Myndighet</b>	<b>Beredskapssektor</b>	<b>Potentiell beröringspunkt</b>
Försäkringskassan	Ekonomisk säkerhet	Ekonomiska hybrida hot
Post- och telestyrelsen	Elektroniska kommunikationer och post	Cyberhot
Statens energimyndighet	Energiförsörjning	Kritisk infrastruktur
Rikspolisstyrelsen/Polismyndigheten <sup>1</sup>	Ordning och säkerhet	Brottsbekämpning och ansvarig för hantering av hot under tröskeln för krig
MSB	Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen	Skydd av civilbefolkningen, samt övergripande ansvarig för civilt försvar

Urvalet eliminerar Myndigheten för psykologiskt försvar, som sannolikt hade utgjort en intressant myndighet att undersöka, eftersom den dels har grundats i ett senare skede, dels inte är sektorsansvarig. Vidare utesluts Försvarsmakten eftersom den inte heller är sektorsansvarig eller civil. Övriga sektorsansvariga myndigheter har sannolikt också beröringspunkter till hybrida hotdimensioner, men urvalet förväntas kunna spegla hotdimensionernas bredd samtidigt som tillräckligt många beredskapssektorer representeras. Därmed syftar urvalet till att utgöra

---

<sup>1</sup> Rikspolisstyrelsen reformerades till Polismyndigheten 2015

en bred men hanterbar analysram för att ge ett tillräckligt bra resultat för att svara mot forskningsfrågan (George & Bennett, 2005: 41-43).

Urvalet i tid grundar sig i tre nedslagspunkter:

- 2009: året då MSB grundas, vilket markerar ett trendbrott inom svensk krisberedskap
- 2016: två år efter den ryska annekteringen av Krim, samt tidsmässigt nära Förvarsbeslutet 2016
- 2025: motsvarar den säkerhetspolitiskt förändrade miljön efter den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina, samt tidsmässigt nära Förvarsbeslutet 2025

Dessa tidpunkter speglar därmed dokumenterat ändrade hotuppfattningar, vilket gör dem lämpliga för att studera hur styrningen har påverkats över tid i relation till hybrida hot. Vidare är tidsförskjutningen dem emellan tillräckligt stor för att kunna uppfatta fördröjningar i ändrad myndighetsstyrning.

### **3.3 Datainsamling**

Det empiriska underlaget utgörs av myndigheternas regleringsbrev vid de aktuella tidpunkterna. Regleringsbreven innehåller regeringens uppdrag och ekonomiska ramar för respektive år. Myndigheterna styrs även av sina respektive förordningar och instruktioner, samt kan få specifika regeringsuppdrag (Regeringskansliet., 2024).

Förordningarna och instruktionerna har i regel lång giltighetstid och förändras sällan, och är därför inte lämpliga som empiriskt material. Regeringsuppdrag innehåller förvisso konkreta uppgifter riktade mot specifika uppdrag, men ges inte ut med jämna intervall och är därför svårare att jämföra systematiskt. Därför utgör regleringsbreven ett lämpligt empiriskt underlag för att undersöka förändringar över tid.

Således avgränsas studien till att endast analysera regleringsbrev, vilka förväntas ge ett tillräckligt bra empiriskt underlag för att kunna identifiera förändringar i styrningar över tid kopplat mot hybrida hot. Alla regleringsbrev är offentliga och har hämtats från statsliggaren (Ekonomistyrningsverket). Endast de versioner som gäller för respektive budgetår har analyserats.

### 3.4 Analysmetod

Analysen genomförs som en kvalitativ textanalys, där innehållet i myndigheternas regleringsbrev tolkas mot de hybrida hotdimensionerna enligt de teoretiska definitionerna. Detta möjliggör tolkning av begrepps användning, formuleringar och prioriteringar i styrningen, med fokus på förändringar över tid. (Esaiasson et al., 2017: 211-214)

För att strukturera analysen operationaliseras varje hotdimension som en analyskategori, där följande dimensioner ingår:

- Diplomatisk
- Ekonomisk
- Cyberhot
- Informationsoperationer
- Okonventionella operationer
- Icke- militära medel och metoder
- Militära metoder

Varje förekomst i regleringsbrev som kan kopplas till någon av dessa dimensioner kodas som antingen:

- Direkt koppling: om formuleringen uttryckligen är kopplad till en hybrid hotdimension, eller faller inom ramen för den genom sitt syfte eller förväntade utfall
- Indirekt koppling: om formuleringen är mer vag eller endast i förlängningen bedöms vara relevant inom ramen för en hybrid hotdimension

Kodningen genomförs manuellt. Uppdrag och formuleringar identifieras och kategoriseras utifrån respektive dimension, typ av koppling och kontext:

Hotdimension(er)	Område / Uppdrag	Sammanfattning	Tolkning	Koppling	Sidhänvisning
				Direkt/ Indirekt	s. x

Analysens struktur och kodningsschema bygger på principer för kvalitativ innehållsanalys av styrdokument och policytexter, där förändringar i begrepps användning och uppdragsformuleringar ses som indikatorer på förändrad styrning. (Esaiasson et al., 2017: 228-229, 232-233)

### **3.5 Forskningsetik**

Eftersom studiens empiriska underlag utgörs av offentliga dokument, som omfattas av offentlighetsprincipen, föreligger inga etiska risker kopplat mot källskydd, sekretess, känsliga personuppgifter eller samtycke.

Metodologiska utgångspunkter och urvalskriterier redovisas. Vidare är undersökningen grundad i etablerad forskning, och tolkningar utifrån teoretiska begrepp och definitioner framgår i analysen samtidigt som den vetenskapliga debatten inom området synliggörs. Således eftersträvas en hög grad av definitionsmässig transparens för att möjliggöra nyanserad kritik mot såväl metodologiska val som resultat. Därmed följs Vetenskapsrådets (2017: 8) principer.

### **3.6 Källkritik**

Undersökningen utgår från etablerade källkritiska principer (Esaiasson et al., 2017: 291). Tidigare forskning är med två undantag antingen ”*peer-reviewed*” eller utgivna av förlag med minst nivå-1 status enligt den norska listan. Därför anses forskningsöversikten bidra med en relevant debatt som gör den värdefull för att nyansera undersökningens teoretiska resonemang.

Empirin utgörs av offentliga regleringsbrev, vilket innebär att de är primärkällor med hög grad av äkthet och samtidighet. Samtidigt uttrycker de politiska intentioner snarare än faktisk implementering. Detta innebär att de bör tolkas som politiska styrningar snarare än objektiva beskrivningar.

Mot denna bakgrund är det viktigt att betona att analysen inte syftar till att fastställa den faktiska verkligheten, utan att tolka det empiriska innehållet i relation till teoretiska definitioner av hybrida hotdimensioner. Det är tolkningsmöjligheten som gör källorna lämpliga i relation till undersökningen.

### 3.7 Metoddiskussion

Undersökningens utformning möjliggör en djup analys av styrningsförändringarna inom svenska myndigheter, men självklart innebär den också vissa begränsningar och utmaningar.

Urvalet av fem sektorsansvariga myndigheter ger å ena sidan en relativt bred översikt inom förvaltningen, och täcker samtidigt flera möjliga kopplingar till hybrida hotdimensioner. Å andra sidan utesluts potentiellt intressanta aktörer, vilket kan påverka resultatet. Urvalet i tid, 2009, 2016 och 2025 är avsett att fånga förändringar i hot och hotuppfattning. Nyanser riskerar emellertid att gå förlorade eftersom förändringar kan ske mer gradvis. Mätpunkternas spridning torde dock vara tillräckliga för att upptäcka långsiktiga trender.

En annan utmaning är att korrelation inte alltid betyder kausalitet. (George & Bennett, 2005: 169-170) Det är således inte säkert att förändringar i styrning är kopplade till hybrida hotdimensioner, eller sker utifrån en förändrad hotuppfattning. Andra faktorer, såsom politik, ekonomiska krav, organisatoriska förändringar eller händelser utan koppling till hybrida dimensioner kan också påverka styrningen.

Det är också viktigt att understryka att regleringsbrevendast representerar en aspekt av myndighetsstyrning. Vidare uttrycker regleringsbrevendast politiska intentioner, och visar därför inte nödvändigtvis vad som faktiskt genomförs i slutändan. Detta är sannolikt särskilt relevant i kontexten av svensk förvaltningsmodell, där aktörerna har ett relativt stort mått av självbestämmande.

En inneboende risk med en kvalitativ ansats är konfirmationsbias (Schumm, 2021: 287), varvid den metodologiska utmaningen ligger i tolkningen av begrepp. Dels avseende kategorisering av formuleringar kopplat mot hotdimensioner, men framför allt i klassificeringen av kopplingar som direkta eller indirekta. Detta innebär att tolkning av begrepp och formuleringar behöver genomföras, varvid författarens föreställningar och förståelse för de teoretiska definitionerna och det empiriska materialet oundvikligen kommer präglare resultatet.

I praktiken innebär det att vissa formuleringar som klassificeras som direkta eller indirekta utifrån de teoretiska definitionerna av hybrida hotdimensioner, skulle kunna tolkas annorlunda utifrån en annan kontext eller förförståelse. Detta kan självklart påverka bedömningen av styrningens förändring över tid.

Ovanstående problematik kommer hanteras genom att vara transparent med denna osäkerhet, en kritisk och försiktig tolkning där de teoretiska definitionerna av hybrida hotdimensioner styr analysen, samt att tydligt redovisa kodningen. Vidare kommer direkta kopplingar redovisas, medan indirekta endast noteras då de inte bedöms ha avgörande påverkan på resultatet. På detta sätt eftersträvas en tillräckligt hög grad av begrepps- och definitionsmässig tydlighet för att analysen skall bli meningsfull.

Studiens begreppsvaliditet bedöms dock vara god, eftersom tydligt definierade kategoriseringar utifrån teorin används systematiskt i analysen. Vidare torde reliabiliteten stärkas genom ett tydligt kodningsschema, löpande sidhänvisningar samt distinktionen mellan direkta och indirekta kopplingar. Detta innebär därför att resultatvaliditeten torde vara god, varvid forskningsfrågan bör kunna besvaras. (Esaiasson et al., 2017: 64)

Sammantaget bör resultatet ses som indikatorer på förändrad styrning, snarare än kausala belegg. Trots dessa begränsningar och utmaningar anses forskningsdesign och metodval vara väl motiverade i relation till studiens syfte och omfattning, och anses därför lämpliga för att identifiera långsiktiga styrningsförändringar kopplade till hybrida hot.

## 4. Analys

Syftet med analysen är att undersöka hur svensk myndighetsstyrning har förändrats över tid i relation till hybrida hot och om dessa förändringar speglar ett långsiktigt motståndsbbyggande enligt HBM. Analysen redovisas myndighetsvis. I tabellen framgår respektive hotdimension och om en koppling är inte kan upptäckas (-), är indirekt (I) eller direkt (D). Under tabellen redovisas de direkta kopplingarna i text med sidhänvisning till respektive regleringsbrev. Kopplingarna kan i vissa fall beröra mer än en hotdimension och framgår efter varje formulering.

#### 4.1 Statens energimyndighet

Hotdimensioner	2009	2016	2025
Diplomatisk (DIP)	I	I	D
Ekonomisk (EKO)	I	I	D
Cyberhot (CYB)	-	-	D
Informationsoperationer (INF)	-	-	I
Okonventionella operationer (OKO)	I	-	D
Icke-militära medel och metoder (IM)	-	-	I
Militära medel (MIL)	-	-	D

**2009** (Näringsdepartementet, 2008):

- Inga direkta kopplingar

**2016** (Miljö- och energidepartementet, 2015):

- Inga direkta kopplingar

**2025** (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024):

- Stöd till Ukrainas energisektor och tillvaratagande av erfarenheter (1), DIP
- Stöd till kommuner och regioner för robust energiförmåga (5), EKO
- Analys och förslag till skydd, bränsleberedskap och samverkan inom fjärrvärme (6–7), EKO
- Metoder för elprioritering (7), EKO
- Utveckling av sektorns förmåga att hantera kriser och höjd beredskap (2, 13), EKO/OKO
- Utvärdera och åtgärda cybersäkerhetsarbete (2), CYB
- Myndigheten ska kunna agera vid kris och krig, öva och utbilda personal (3), OKO/MIL

#### 4.2 Post och telestyrelsen (PTS)

Hotdimensioner	2009	2016	2025
Diplomatisk (DIP)	I	-	D
Ekonomisk (EKO)	-	I	I
Cyberhot (CYB)	D	D	D
Informationsoperat- ioner (INF)	I	I	I
Okonventionella op- erationer (OKO)	I	-	D
Icke-militära medel och metoder (IM)	-	-	D
Militära medel (MIL)	I	-	D

##### 2009 (Näringsdepartementet, 2008):

- Budgetpost för insatser inom informationssäkerhet, IT-incidenthantering och civilt försvar (4), CYB
- Budgetpost för skydd av elektronisk kommunikation (8), CYB
- Utveckling och reglering av säkra elektroniska signaturer (4, 7), CYB

##### 2016 (Näringsdepartementet, 2015):

- Fokus på elektroniska signaturer i samverkan med MSB och FMV (5–6), CYB
- Budgetpost och separata anslag för åtgärder för skydd av elektronisk kommunikation i fred och vid höjd beredskap (6, 13, 9–10), CYB

**2025** (Finansdepartementet, 2024):

- Exportfrämjande och internationella samarbeten inom cybersäkerhet, undervattens- infrastruktur och 5G/6G inom ramen för svensk säkerhetspolitik (5), EKO/CYB
- Utveckla förmågan att leda och samverka inom sin sektor för att stärka det civila försvaret (4–5), OKO/IM
- Utveckling av tillsynsfunktion och register (3), CYB
- Redovisa AI-användning och analysera säkerhetsbrister (3), CYB
- Anslag för att specifikt bemöta ”hybridhot” (8), CYB
- Utbilda och öva för krigets krav (2), OKO/MIL
- Säkerställa egen förmåga vid kris och krig (2), OKO/MIL
- Budgetpost och separata anslag för åtgärder i fred och vid höjd beredskap för skydd av elektronisk kommunikation (6, 13, 9–10), CYB/OKO

### 4.3 Rikspolisstyrelsen/Polismyndigheten

Hotdimensioner	2009	2016	2025
Diplomatisk (DIP)	I	I	D
Ekonomisk (EKO)	I	-	I
Cyberhot (CYB)	I	I	D
Informationsoperat- ioner (INF)	I	I	I
Okonventionella op- erationer (OKO)	I	I	D
Icke-militära medel och metoder (IM)	I	D	I
Militära medel (MIL)	-	-	D

**2009** (Justitiedepartementet, 2008):

- Inga direkta kopplingar

**2016** (Justitiedepartementet, 2015):

- Ökat fokus på migrationsströmmar (2–4), IM

**2025** (Justitiedepartementet, 2024):

- Internationellt samarbete (5), DIP
- Ökat fokus på IT-relaterad brottslighet (2–3), CYB
- Utveckling av intern cybersäkerhet och incidentberedskap (5), CYB
- Strategier för motverkande av kriminell rekrytering och penningtvätt (2, 3), OKO
- Kultur, arbetssätt och övning skall utgå från krigets krav (5), OKO/MIL
- Operativ förmåga och redundans under höjd beredskap och krig skall säkerställas (7), OKO/MIL

#### 4.4 Försäkringskassan

Hotdimensioner	2009	2016	2025
Diplomatisk (DIP)	I	I	-
Ekonomisk (EKO)	I	I	I
Cyberhot (CYB)	-	-	D
Informationsoperat- ioner (INF)	I	I	I
Okonventionella op- erationer (OKO)	-	-	D
Icke-militära medel och metoder (IM)	I	-	-
Militära medel (MIL)	-	-	-

**2009** (Socialdepartementet, 2008):

- Inga direkta kopplingar

**2016** (Socialdepartementet, 2015):

- Inga direkta kopplingar

**2025** (Socialdepartementet, 2024):

- Säkerställa en hög nivå på informations- och cybersäkerhet med stöd av MSB (12), CYB
- Delta i arbete mot organiserad brottslighet (3, 7–8), OKO

#### 4.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Hotdimensioner	2009	2016	2025
Diplomatisk (DIP)	I	I	D
Ekonomisk (EKO)	I	D	D
Cyberhot (CYB)	I	-	D
Informationsoperat- ioner (INF)	I	D	D
Okonventionella op- erationer (OKO)	I	D	D
Icke-militära medel och metoder (IM)	-	D	D
Militära medel (MIL)	I	-	D

**2009** (Försvarsdepartementet, 2008):

- Inga direkta kopplingar

**2016** (Justitiedepartementet, 2015):

- Stöd till andra myndigheters planering för civilt försvar, kriser och störningar (2, 8–9), EKO/OKO
- Förmåga att hantera informationspåverkan (3), INF
- Införlivande av nationell strategi mot terrorism (3), OKO
- Uppdrag kopplade mot migration med anledning av flyktingsituationen (5), IM

**2025** (Försvarsdepartementet, 2024):

- Insatser mot Ukrainastöd och civilt försvar inom NATO och EU (2, 8), DIP
- Samordning och förstärkning av beredskap och civilt försvar samt utvecklad förmåga att hantera hela konfliktskalan (1, 8-9), EKO/OKO/MIL
- Stöd till andra myndigheter och teknisk förmåga att leda under krig och förhöjd beredskap (3, 5, 9, 17) OKO/MIL
- MSB ska samordna statens utbildningar för att skydda nyckelpersoner (5), IM
- Samordning av nationell cybersäkerhet (2, 5), CYB
- Den enskildes roll i krig, kris och olyckor- förväntan att individer ska kunna agera vid hela konfliktskalan (11), INF
- Räddningstjänst och skyddsrum ska förstärkas, särskilt vid höjd beredskap (4), MIL

#### 4.6 Övergripande utveckling 2009-2025

2009 års regleringsbrev saknar uttryck för en konkret hotbild. I den mån uppgifter och målsättningar kan kopplas till hybrida hotdimensioner enligt teorins definitioner är det främst indirekt och kopplat till allmän krisberedskap. Även 2016 års regleringsbrev har främst indirekta kopplingar till hybrida hotdimensioner, varvid någon särskild hotbild kopplat mot hybrida hot inte tycks framträda, MSB utgör dock ett undantag.

2025 års regleringsbrev markerar emellertid en förskjutning, där hybrida hotdimensioner ofta berörs, dock utan att specifikt referera till hybrida hot i sig. Kopplingarna framstår snarare i ljuset av en ökad risk för krig, NATO-anslutningen, allmän cybersäkerhet och ökad förmåga till psykologiskt försvar. De identifierade kopplingarna bedöms dock falla inom ramen för olika hybrida hotdimensioner enligt teorins definitioner, även om de inte explicit kan härledas till en hybrid hotbild.

PTS sticker ut där förståelse för cybersäkerhet återfinns i regleringsbrevet redan 2009. Kopplingarna mot hybrida hot berör cybersäkerhetsdimensionen, men det finns dock inget uttryck för att detta ses inom ramen för en större hybrid hotbild. MSB:s och PTS regleringsbrev från 2016 uttrycker en ökad förståelse för antagonistiska hot, vilket är en förändring, men kopplingarna till hybrida hot klassificeras som direkta endast i relation till teorins definitioner- inte utifrån hur dokumenten är formulerade.

Således tycks förståelsen för, eller upplevelsen av, hybrida hotbilder variera mellan olika sektorer. MSB och PTS regleringsbrev uttrycker generellt sett flest kopplingar till hybrida hotdimensioner. Försäkringskassan, Polismyndigheten och Statens Energimyndighet uppvisar förvisso stora förändringar i kopplingar till hybrida hot i 2025-års regleringsbrev, men de är färre i jämförelse.

Det har skett en succesiv ökning av språkliga uttryck och åtgärder som kan kopplas till teorins definitioner av hybrida hotområden. Detta kan ses i 2016-års regleringsbrev där termer såsom ”informationspåverkan”, ”terrorism”, ”migration” och ”civilt försvar” introduceras. Ökningen är dock påtaglig i 2025-års regleringsbrev, där termer såsom ”krig”, ”höjd beredskap” och ”hela konfliktskalan” framkommer oftare.

Styrningens karaktär har framför allt förändrats över tid genom att inledningsvis förefalla ge uttryck för generell krisberedskap för att därefter bli mer fokuserad på säkerhetspolitiskt förknippad motståndskraft som omfattar flera sektorer i samhället. Dock uppfattas den utgå ifrån en potentiell hotbild dimensionerad utifrån konventionellt krig, snarare än hybrida hot.

Det är endast i PTS regleringsbrev som hybrida hot nämns uttryckligen, däremot framgår inte vad som avses med detta i detalj. MSB, PTS, Polismyndigheten och Statens energimyndighet skall kunna förhålla sig till krigets krav enligt 2025-års regleringsbrev. Försäkringskassan får ingen motsvarande styrning.

#### **4.7 Sammanfattning av analys**

Analysen visar att svensk myndighetsstyrning ändrats succesivt i riktning mot ökad motståndskraft, i synnerhet mellan 2016 och 2025. Även om det endast finns ett fall av direkt benämning av hybridhot framträder flera formuleringar och styrningar som enligt teorin kan klassificeras som svar på hybrida hotdimensioner.

Det finns dock variationer mellan myndigheter. PTS och MSB framstår som sektorerna i vilka kopplingarna till hybrida hotdimensioner är störst. Förändringen i språkbruket mot mer säkerhetspolitiskt förknippade termer antyder en allmänt ökande motståndskraftslogik, dock dimensionerad mer mot ett konventionellt krig än hybrida hot enligt teorins definition och modell.

Sammantaget visar analysen att hybrida hot inte uttryckligen framkommer som en övergripande hotbild i regleringsbreven. Dock speglar myndighetsstyrningen i en ökande omfattning en förändrad hotuppfattning genom en ökande mängd kopplingar till hybrida hotdimensioner i de undersökta regleringsbreven.

## 5. Resultat

### 5.1 Myndighetsstyrning inom säkerhetspolitik

Kapitlet kommer inledas utifrån hur svensk myndighetsstyrning förändrats i relation till säkerhetspolitiska hot. Därefter relateras resultatet till den teoretiska modellen, och slutligen till den tidigare forskningen. Genom att belysa de mönster och spänningar som resultatet indikerar, blir kontexten för teorin och den tidigare forskningen tydligare.

En framträdande iakttagelse i analysen är att styrningen kopplad till hybrida hotdimensioner skiljer mellan olika sektorer, både avseende språkbruk och uttryck för hotförståelse. MSB och PTS regleringsbrev tycks i högre grad återspegla en högre medvetenhet för komplexa hotmiljöer och uppvisar tecken på styrningar utifrån fler hotdimensioner, vilket kan tyda på en mer utvecklad förståelse för hybridhotens synergieffekter. Detta återspeglas i formuleringar som rör kritisk infrastruktur, kommunikationssäkerhet och samverkan, vilket är aspekter som ligger de hybrida hotdimensionerna nära, även om de inte nämns uttryckligen.

Analysen visar också en språklig förändring över tid. 2025-års regleringsbrev uppvisar en ökning av begrepp såsom ”krig”, ”civilt försvar” och ”cybersäkerhet”. Detta tyder på att kriget blir den dimensionerande hotbilden, inom vilken civila myndigheter får tydligare roller som aktörer inom ramen för säkerhetspolitik. Exempelvis ges MSB, PTS, Polismyndigheten och Statens energimyndighet uppdrag och styrningar som ställer krav på myndigheterna att kunna agera inom ramen för ett krig.

Samtidigt präglas styrningarna av en indirekt och målstyrd logik, där begrepp som ”förmåga” och ”beredskap” är tongivande, vilket sannolikt kräver att myndigheterna själva gör analyser vad detta innebär för dem. Detta är förenligt med svensk förvaltningsmodell, där målstyrning samt samverkan mellan-, och självständighet inom respektive myndighet är normerande. Det kan också förklara varför hybrida hot som är begreppsmässigt svårfångade inte hanteras genom att uttryckligen anknyta till dessa.

Det är dock påfallande hur lite de hybrida hoten berörs explicit i regleringsbrev. Att det samtidigt finns kopplingar till de hybrida hotdimensionerna kan tyda på att begreppet utelämnas medvetet, eller att det råder osäkerhet kring hur det skall operationaliseras i praktiken. Detta kan i sin tur bero på att begreppet uppfattas som politiskt laddat, eller att det saknas samsyn och enhetlig definition på hybrida hot som begrepp. Att hybrida hot tenderar att uppträda i en ”gråzon” och eftersträvar ambiguitet bidrar sannolikt till denna komplexitet.

En annan iakttagelse är att det är först i 2025-års regleringsbrev som styrningarna tycks motsvara hotuppfattningarna i försvarsbesluten. Dock tycks det vara kriget, snarare än hybrida hot, som är den dimensionerande faktorn även i detta. Detta väcker frågor om varför det dröjer innan försvarspolitiska hotförståelser omsätts i förvaltningsstyrning?

En möjlig tolkning är därför att myndighetsstyrningen förblir starkt beroende av politiska signaler, som dock ofta är vaga eller lämnar stort tolkningsutrymme till respektive myndighet. Detta kan alltså vara utfall av organisatorisk tröghet, förvaltningskultur eller strategisk kultur som påverkar hur snabbt styrning kan anpassas utifrån förändrade förutsättningar.

Sammantaget visar analysen att myndighetsstyrning inom säkerhetspolitiken förändras successivt. Dimensioner av hybrida hot speglas främst i användningen av begrepp såsom ”beredskap”, ”hela konfliktskalan”, ”informationssäkerhet”, ”cyberhot” och liknande, de specificeras dock sällan som en del i en hybridpåverkan. Å ena sidan syns en trend där civila myndigheter får agens inom den samlade motståndskraften. Å andra sidan kvarstår den indirekta styrningen som till stor del är implicit avseende hybrida hot. Detta skapar potentiella spänningar mellan strategiska ambitioner och implementering på myndighetsnivå.

## 5.2 Återkoppling till teorin

HBM utgår från att det finns en koppling mellan det kort- och långsiktiga perspektivet i bemötandet av hybrida hot. Detta antyder en tidsfördröjning mellan det att ett hot manifesteras och att långsiktig motståndskraft utvecklas. Resultatet bekräftar denna koppling till viss del. I flera fall syns möjliga korrelationer mellan händelser och styrningar i regleringsbrev, exempelvis flyktingkrisen 2015 och uppdrag till MSB och Polismyndigheten, eller sabotage mot undervattensinfrastruktur i Östersjön och uppdrag till PTS kopplat mot undervattensinfrastruktur. Det är dock viktigt att betona att dessa händelser inte nödvändigtvis är hybridrelaterade, men faller ändå in i kategoriseringen eftersom de förväntas bygga motståndskraft. Samtidigt visar 2025 års regleringsbrev på proaktivitet, där styrningen avseende fokus på krig som dimensionerande faktor förefaller bygga på en möjlig hotbild snarare än faktiska händelser. Detta nyanserar HBM, och antyder att en framåtblickande dimension också kan vara framträdande i motståndskraftsbyggandet.

Teorin har å ena sidan ett visst förklaringsvärde eftersom det finns korrelation mellan HBM:s antagande om en långsiktig motståndskraftsbyggnad och resultatet i form av ökande direkta kopplingar till hybrida hotdimensioner. Å andra sidan finns ett glapp mellan hur försvarsbesluten uttrycker sig angående hybrida hot, och hur regleringsbrev är utformade, där bristen på explicita referenser till de hybrida hoten är noterbar. Detta kan indikera att begreppet ”hybrida hot” är svårt att konkretisera i en förvaltningskontext, och därmed riskerar tappa relevans i styrdokument.

En möjlig förklaring går att koppla till debatten om begreppets definition, där ett centralt teoretiskt problem som identifieras i undersökningen är den begreppsliga otydligheten kring hybrida hot. Trots att hybrida hot uppfattas i försvarsbeslut och den allmänna diskursen, förekommer hybrida hotbegrepp sällan i regleringsbrev. I stället framstår hotbilden i termer av ”kriser” som dimensionerande hotbild i regleringsbrev 2009 och 2016, och ”krig” i ökande utsträckning i 2025-års regleringsbrev. Detta tyder på att styrning ofta sker med breda och indirekta begrepp, vilket försvårar kopplingen till specifika hotdimensioner. Forskningen om en bristande övergripande strategi, och om svensk förvaltningsmodell knyter också in i detta, och kan också utgöra en förklaring till varför kopplingarna i regel är implicita.

Det är också möjligt att det är svårt för styrande politiker att operationalisera de hybrida hoten till praktisk styrning i regleringsbrev.

En annan möjlig förklaring är kopplad till vilken logik som den politiska nivån använder sig av i styrningarna av myndigheterna. I 2025-års regleringsbrev ses en förändring, där uttryck och målsättningar oftare är kopplade till krigets krav, varför en övergripande ”krigslogik” kopplad mot risken för konventionellt krig framstår som dominerande. Å andra sidan uttrycks detta ofta i samband med formuleringar såsom ”kris OCH krig”, och ”hela konfliktskalan”. Detta antyder att man även ser möjliga hot i ett bredare perspektiv, där hybrida hot kan betraktas som mer dimensionerande ju längre ner på konfliktskalan man uppfattar befinna sig.

Detta kan antyda att de politiska styrningarna är avsedda att omhänderta hela spännvidden av hot, vilket därmed inkluderar hybrida hot. Frågan är dock om myndigheterna uppfattar en sådan nyans, och om satsningar mot åtgärder som syftar till att öka motståndskraften mot ett konventionellt krig i praktiken innebär att även motståndskraft mot hybrida hot uppnås? Sannolikt uppstår ”krigslogiken” i ljuset av en försämrad säkerhetspolitisk situation efter den fullskaliga invasionen av Ukraina. Detta väcker dock frågor kring varför en motsvarande ”hybridlogik” inte fick motsvarande genomslag efter annekteringen av Krim 2014, och varför en ökning av kopplingar till hybrida hotdimensioner därför inte kan observeras i 2016-års regleringsbrev i samma omfattning som i 2025-års?

Sammantaget visar resultatet att HBM:s antagande om en långsiktigt ökande motståndskraft har ett visst förklaringsvärde. Vidare tyder resultatet på att begrepp som hybrida hot behöver preciseras och konkretiseras, samt belyser den begreppsmässiga komplexiteten i det praktiska arbetet med att motverka hybrida hot. Resultatet uppvisar således indikatorer som i flera avseenden bekräftar den teoretiska modellen, men också flera intressanta nyanser som kan utveckla den. En möjlig väg framåt kan vara att försöka precisera vad ”hybrideffekten” i praktiken innebär, det vill säga att försöka identifiera hur olika medel och metoder kan samverka för att uppnå synergieffekter. Möjligen skulle ett mer konkret ramverk för operationalisering, som baseras på sårbarhets- och sektorsspecifika analyser, kunna öka modellens användbarhet.

### 5.3 Återkoppling till tidigare forskning

Undersökningen bekräftar till stor del den tidigare forskningens resultat avseende att svensk styrning tycks sakna en övergripande strategi mot hybrida hot, vilket Appelgren et al. (2020: 37) betonade. Vidare pekade Bengtsson och Brommesson (2023: 791-792) på att otydlighet i styrning riskerar att förskjuta tolknings- och implementeringsansvaret till tjänstemannanivån. Bristen på explicit språkbruk relaterat till hybrida hot i regleringsbreven stödjer denna bild och visar dessutom på skillnader mellan olika sektorer.

Wijnja (2022: 30) påtalade hur viktigt det är att förstå hur den strategiska kulturen påverkar respektive stats förmåga att möta hybrida hot. Det är möjligt att det indirekta styrsättet kopplat mot hybrida hot speglar en svensk förvaltningsmodell, och därmed utgör en viktig beståndsdel för att förstå förutsättningarna att möta dessa i en svensk kontext.

Vidare nyanserar undersökningen också Ljungkvists (2024: 545-548) slutsats att svensk säkerhetspolitik alltmer betonar ett gemensamt ansvar i samhället. 2025-års regleringsbrev visar en förstärkning av civila myndigheters roll kopplat mot hot ytterst dimensionerade mot ett krig, vilket antyder att civila aktörer i praktiken får en strategisk roll inom ramen för svensk motståndskraft. Detta stämmer till viss del också med Wigells (2021: 63-64) idéer om att demokratiska värden och institutioner bör utgöra en grund för motståndskraft mot hybrida hot, men skillnaderna mellan sektorer och den långsamma och ofta implicita förändringen nyanserar förståelsen för hur detta kan ske i praktiken.

Flera forskare såsom Hoffman (2018: 30-47) och Mikac (2022: 370-371) problematiserade hybridbegreppets definitionsmässiga bredd. Undersökningen ger stöd för att begreppet är potentiellt definitionsmässigt problematiskt. Det faktum att ”hybrida hot” sällan uttrycks i regleringsbreven trots att de lyfts fram i propositionerna inför försvarsbesluten (Prop 2024/25:34: 18), kan därför indikera att ”konceptuell inflation” kan förekomma på en strategisk nivå.

Detta ger å ena sidan stöd till Hoffmans (2007: 29) förslag att begreppet bör begränsas till våldsmedel, då detta skulle kunna leda till enklare definitioner. Att PTS, som saknar våldsmandat, uppvisar fler kopplingar än Polismyndigheten, som har våldsmandat, visar å andra sidan att civila myndigheter kan ha centrala roller inom ramen för motståndskraft mot hybrida hot. Detta stödjer alltså samtidigt Withers (2016: 86) och Kalyuzhnas och Kovtuns (2021: 19-20) argument om att hybrida hot måste förstås mer holistiskt, för att inte riskera att utesluta vissa hot.

Sammanfattningsvis stärks slutsatserna om att det saknas en svensk strategi för att bemöta hybrida hot och att otydlighet riskerar att delegera ansvar till tjänstemannanivån, vilket kan minska förmågan att möta hybrida hot. Vidare nyanseras debatten om den begreppsmässiga definitionen, och kontextualiserar komplexiteten med att omsätta hybrida hot i praktiken.

## 6. Avslutning

### 6.1 Sammanfattande slutsatser

Syftet med denna studie var att undersöka hur den svenska staten omformar sig på myndighetsnivå för att bygga långsiktig motståndskraft mot hybrida hot. Studien har utgått från ”Hybridty Blizzard Model” och har analyserat förändringar i regleringsbrev för fem sektorsansvariga myndigheter från 2009, 2016 och 2025 med fokus på hur styrningen speglar förändrade hotuppfattningar.

Analysen visade att svensk myndighetsstyrning i viss mån utvecklar sig enligt teorins antagande om långsiktigt skapande av motståndskraft. En tydlig förskjutning i styrningen ses framför allt mellan 2016 och 2025, där fler styrningar relaterar till säkerhets- och försvarsfrågor samt uttrycker ambitioner om en ökad förmåga att hantera hela konfliktskalan från kris till krig. Även språkbruk förändras över tid, där ord som ”krig”, ”cybersäkerhet” och ”beredskap” ökar i frekvens ju senare regleringsbrevet är utgivet.

Trots detta är begreppet ”hybrida hot” i stort sett frånvarande i de analyserade regleringsbreven, det förekommer endast uttryckligen i ett fall. Vidare saknas övergripande formuleringar som binder samman olika hotdimensioner till en helhet. Detta tolkas inte som ett tecken på att hoten inte uppfattas existera, tvärtom visar analysen på att många av uppgifterna och styrningarna i regleringsbreven faller inom ramen för teorins definitioner av hybrida hotdimensioner. Däremot tycks staten hantera dessa hotdimensioner på ett implicit sätt och ramar inte in dessa utifrån en tydlig strategi uttryckt i regleringsbreven.

Det finns också tydliga skillnader mellan olika sektorer. MSB och PTS regleringsbrev uppvisar tidigt och kontinuerligt tecken på beröringar till de hybrida hotdimensionerna. Vidare tycks samverkan, teknisk säkerhet och redundans utgöra viktiga delar för motståndskraften. Försäkringskassan, Polismyndigheten och Statens Energimyndighet utvecklas i samma riktning först i 2025-års regleringsbrev. Detta tolkas som en ökad agens för myndigheter inom ramen för den säkerhetspolitiska utvecklingen, men också som att styrningen saknar central samordning utifrån en strategi.

Avslutningsvis skall vi återgå till forskningsfrågan: *På vilket sätt speglar förändringar i styrningen av svenska myndigheter en långsiktig utveckling av motståndskraft mot hybrida hot?*

Med analys och resultat som bakgrund tycks regleringsbrevens styrningar spegla en långsiktig utveckling av motståndskraft mot hybrida hot. Ökningen tycks ske succesivt över tid, dock med variation mellan olika sektorer och ofta implicit.

## 6.2 Reflektion

Studiens resultat visar att civila myndigheter får en tydligare roll inom ramen för statens motståndskraft mot säkerhetspolitiska hot. Således framstår det som naturligt att säkerhet blir ett gemensamt samhällsansvar, där flera sektorer och aktörer är involverade och civil-militär samverkan är avgörande.

Detta torde inte innebära att den militära rollen försvagas. I perspektivet av hybrida hot kvarstår behovet av militärt försvar, särskilt kopplat mot militära och okonventionella hotdimensioner. Dock får officersprofessionen sannolikt också ett indirekt ansvar att driva och bära förståelsen för dessa hot inom statsapparaten. En sådan roll kan innebära att verka som kunskapsbärare och underlätta implementering av säkerhetspolitik även i civila sammanhang, i synnerhet när begrepp, metoder och perspektiv skiljer sig åt mellan olika aktörer.

I förlängningen innebär detta sannolikt att officersprofessionen i ökad omfattning behöver agera som en strategisk länk mellan militärt och civilt försvar, särskilt avseende planering, utbildning och ledarskap. Det ställer i sin tur krav på officerskårens utbildning, karriärutveckling för officerare, och att forum för samverkan upprättas och vidmakthålls. Hög förståelse för civila myndigheters- och sektors förutsättningar, styrningar och möjligheter framstår också som viktigt i ljuset av detta.

Valen av HBM som teoretisk ram har möjliggjort en undersökning med en bred och holistisk analysram för hybrida hot. Modellen tillför ett analytiskt perspektiv som inte enbart fokuserar på enskilda händelser, utan tar hänsyn till långsiktiga processer och ett succesivt motståndsbbyggande. Detta har varit avgörande för studien.

Samtidigt har teorin haft begränsningar. Framför allt har det varit utmanande att på ett korrekt sätt knyta empiriska observationer till teorins begrepp. Här har dock teorins egna definitioner underlättat, men har samtidigt förutsatt tolkningar och antaganden kring vad som kan klassificeras som ingående i hybrida hotdimensioner. Detta påverkar självklart studiens begreppsvaliditet, men genom att skilja på direkta och indirekta kopplingar har en mer nyanserad analys kunnat göras. Den kvalitativa textanalysen har över lag fungerat väl för att identifiera ändringar över tid genom att studera språkbruk.

Resultatet kan uppfattas som dramaturgiskt intuitivt. Det kan förefalla naturligt att en utveckling av motståndskraften är självklar. Dock har studien illustrerat att detta inte är lika naturligt som det kanske verkar, och bidragit till att nyansera detta. Studien visar därför att analyser av denna sort ger meningsfulla insikter som berikar den samlade förståelsen för fenomen inom myndighetsstyrning och hybrida hot.

Sammanfattningsvis har valet av teori och metod visat sig ändamålsenligt för att kunna identifiera mönster och förändringar i styrningarna över tid. Teorin och metoden har möjliggjort en systematisk förståelse för hur styrningarna i regleringsbrev speglar förändrade hotuppfattningar och ett långsiktigt byggande av motståndskraft mot hybrida hot.

### **6.3 Förslag på fortsatt forskning**

Studien nyanserar den temporala aspekten i HBM, där en eftersläpning mellan hotuppfattning och implementering framgår. Framtida forskning bör undersöka denna aspekt mer systematiskt för att ytterligare stärka teorins förklaringskraft. En fallstudie med tätare mätintervall och/eller mer insyn i styrprocessen skulle kunna fördjupa förståelsen för denna aspekt. Förslag på forskningsfråga: Hur lång tid tar det för förändrade hotbilder att få genomslag i styrning, och vilka faktorer påverkar detta?

Denna studie har fokuserat på regleringsbrev. Ett värdefullt sätt att följa upp detta kan ske genom intervjubaserade undersökningar av politiker och tjänstemän, eller studier av myndighetsinterna dokument, för att undersöka hur politiska styrsignaler tolkas och omsätts i praktiken inom myndigheterna.

George och Bennet (2005: 170) föreslår att processpåring är ett viktigt komplement till kongruensmetod. Genom att genomföra en processpåring på samma material utifrån studiens resultat kan kausala samband utredas tydligare, vilket ytterligare kan stärka förståelsen för teorins förklaringskraft.

## Litteratur och referensförteckning

- Adamsky, D. (2023). *The Russian Way of Deterrence: Strategic Culture, Coercion, and War* (1 uppl.). Stanford: Stanford University Press.
- Agrell, W. (2022). *Vi såg det inte komma - Att missa, förtränga och bortförklara samhällshot*. Studentlitteratur AB.
- Appelgren, J., Bay, S., Malminen, J., & Zouave, E. (2020). *Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse (FOI-R--4816--SE)*. FOI. <https://foi.se/rapporter/rapportsammanfattning.html?reportNo=FOI-R--4816--SE> (Hämtad 250205).
- Bach Nyemann, D. (2021). Hybrid warfare in the Baltics. I M. Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 195-213). I.B Tauris.
- Balcaen, P., Bois, C. D., & Buts, C. (2022). A Game-theoretic Analysis of Hybrid Threats *Defence and peace economics*, 33(1), 26-41.
- Bengtsson, R., & Brommesson, D. (2023). Styrningsuppfattningar, förtroende och hotbilder hos det civila försvarets genomförare *Statsvetenskaplig tidskrift*, 125(3), 767.
- Eklund Löwinder, A.-M., & Djup, A. (2021). Cyberwarfare and the internet  
The implications of a more digitalized world. I M. Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 145-156). I.B Tauris.
- Ekonomistyrningsverket (2025). *Regleringsbrev – Statsliggaren*. <https://www.esv.se/statsliggaren/> (Hämtad 250116).
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A. E., & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan : konsten att studera samhälle, individ och marknad* (Femte upplagan uppl.). Stockholm : Wolters Kluwer.
- Europakommissionen. (2016). *Joint Communication to the European Parliament and the Council : Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response*. EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018> (Hämtad 250526)
- Finansdepartementet (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Post- och telestyrelsen*. Regeringskansliet. (Publicerat 19 december 2024.). <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24810> (Hämtad 250116).
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

- Försvarsdepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=10984> (Hämtad 250116).
- Försvarsdepartementet (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24889> (Hämtad 250116).
- Galeotti, M. (2022). *The weaponisation of everything : a field guide to the new way of war*. New Haven : Yale University Press.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge : MIT Press.
- Granlund, J, Jönsson., O. (2025). 60 hybridattacker mot Europa – spåren pekar mot Ryssland. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/60-hybridattacker-mot-europa-sparen-pekar-mot-ryssland> (Hämtad 250512).
- Hacıyakupoglu, G., & Raska, M. (2021). China's political warfare in Taiwan : Strategies, methods and global implications. I M. Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare: Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 173-194). I.B Tauris.
- Hoffman, F. G. (2007.). *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Hoffman, F. G. (2010). 'Hybrid Threats': Neither Omnipotent Nor Unbeatable *Orbis* (Philadelphia), 54(3), 441-455.
- Hoffman, F. G. (2018). Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges *Prism* (Washington, D.C.), 7(4), 30-47.
- Jonsson, O. (2019). *The Russian understanding of war : blurring the lines between war and peace*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Justitiedepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Rikspolisstyrelsen*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=11057> (Hämtad 250116).
- Justitiedepartementet (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=17055> (Hämtad 250116).

- Justitiedepartementet (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=17084> (Hämtad 250116).
- Justitiedepartementet (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Polismyndigheten*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24814> (Hämtad 250116).
- Kalyuzhna, N. H., & Kovtun, T. K. (2021). Hybrid Threats: Essence, Characteristics, Preconditions for Escalation *Problemi ekonomiki*, 3(49), 16-21.
- Klimat- och näringslivsdepartementet (2024). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens energimyndighet*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24956> (Hämtad 250116).
- Kristeresson, U. (2025). "Sverige är inte i krig – men det råder heller inte fred" - Statsminister Ulf Kristeresson (M). Tal vid Folk och Försvar. [Video]. Youtube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=De03stFSYgU> (Hämtad 250422).
- Królikowski, H. (2018). Hybrid Threats and Warfare, Are We Really Facing Something New? *Internal Security*, 9(2), 9-21.
- Lanoszka, A. (2016). Russian hybrid warfare and extended deterrence in eastern Europe *International affairs (London)*, 92(1), 175-195.
- Ljungkvist, K. (2024). The military-strategic rationality of hybrid warfare: Everyday total defence under strategic non-peace in the case of Sweden *European journal of international security*, 9(4), 533-552.
- Mazarr, M. J. (2022). *Understanding Deterrence*. RAND Corporation.
- Mikac, R. (2022). Determination and Development of Definitions and Concepts of Hybrid Threats and Hybrid Wars: Comparison of Solutions at the Level of the European Union, NATO and Croatia *Politics in Central Europe (Pilsen)*, 18(3), 355-374.
- Miljö- och energidepartementet (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens energimyndighet*. Regeringskansliet.  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=16999> (Hämtad 250116).
- Mumford, A., & Carlucci, P. (2023). Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means *European journal of international security*, 8(2), 192-206.
- Murray, W., & Mansoor, P. R. (2012). *Hybrid warfare : fighting complex opponents from the ancient world to the present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nato. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. Nato.

[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) (Hämtad 250526).

Nato. (2024). *Countering hybrid threats*.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_156338.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm) (Hämtad 250526).

Nilsson, N. (2021). De-hybridization and conflict narration: Ukraine's defence against Russian hybrid warfare. I M. Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 214-231). I.B Tauris.

Näringsdepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Post- och telestyrelsen*. Regeringskansliet.

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=12196> (Hämtad 250116).

Näringsdepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens energimyndighet*. Regeringskansliet.

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=10921> (Hämtad 250116).

Näringsdepartementet (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Post- och telestyrelsen*. Regeringskansliet.

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=16998> (Hämtad 250116).

Palmertz, B. (2021). Influence operations and the modern information environment. I M.

Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 113-131). I.B Tauris.

Parsi, R. (2021). Iran's hybrid warfare capabilities. I M. Weissmann, N. Nilsson, P.

Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 232-239). I.B Tauris.

Qiao, L., & Wang, X. (2015). *Unrestricted warfare*. Echo Point Books & Media.

Regeringens proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2015/04/prop.-201415109> (Hämtad 250116).

Regeringens proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2020/10/prop.-20202130> (Hämtad 250221).

Regeringens proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030.*

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/10/prop.-20242534>  
(Hämtad 250116)

Regeringskansliet. (2024). *Så styrs Sverige; Myndigheter och bolag med statligt ägande.*

<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/#:~:text=Hur%20Sverige%20organiserar%20f%C3%B6rvaltningen%20brukar,vill%20s%C3%A4ga%20regioner%20och%20kommuner> (Hämtad 250116).

Socialdepartementet (2008). *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende*

*Försäkringskassan.* Regeringskansliet.

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=11060> (Hämtad 250116).

Socialdepartementet (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende*

*Försäkringskassan.* Regeringskansliet.

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17015> (Hämtad 250116).

Socialdepartementet (2024) *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan.*

Regeringskansliet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=24873>  
(Hämtad 250116).

Schumm, W. R. (2021). Confirmation bias and methodology in social science: an editorial

*Marriage & family review*, 57(4), 285-293.

Vetenskapsrådet. (2017). *God forskningssed - Vetenskapsrådet.* Vetenskapsrådet.

<https://www.vr.se/analys/rapporter/vara-rapporter/2017-08-29-god-forskningssed.html>  
(Hämtad 250221)

Weissmann, M., Nilsson, N., & Palmertz, B. (2021). Moving out of the blizzard: Towards a

comprehensive approach to hybrid threats and hybrid warfare. I M. Weissmann, N.

Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and*

*Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 263-272). I.B.Tauris.

Weissmann, M. (2021). Conceptualizing and countering hybrid threats and hybrid warfare:

The role of the military in the grey zone. I M. Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm,

& B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in*

*International Relations* (s. 61-82). I.B.Tauris.

Weissmann, M., Nilsson, N., Thunholm, P., & Palmerz, B. (Red.). (2021). *Hybrid Warfare :*

*Security and Asymmetric Conflict in International Relations.* I.B.Tauris..

Westberg, J. (2023). *Svenska säkerhetsstrategier : från neutralitetspolitik till ansökan om*

*Natomedlemskap* (Tredje upplagan). Lund: Studentlitteratur.

- Wigell, M. (2021). Democratic Deterrence: How to Dissuade Hybrid Interference *The Washington quarterly*, 44(1), 49-67.
- Wijnja, K. (2022). Countering hybrid threats: does strategic culture matter?: *Defence Studies* *Defence studies*, 22(1), 16-34.
- Willard, J. (2021). The US and hybrid challenges: Past, present and future. I M. Weissmann, N. Nilsson, P. Thunholm, & B. Palmerz (Red.), *Hybrid Warfare : Security and Asymmetric Conflict in International Relations* (s. 157-172). I.B.Tauris.
- Wither, J. K. (2016). Making Sense of Hybrid Warfare *Connections. The quarterly journal (English ed.)*, 15(2), 73-87.