

”Fingret i magen”

Ryska utmaningar för svensk-finskt försvarspolitiskt tänkande

av Lars Nicander och Linnéa Arnevall

Résumé

This research note describes the triggered challenges as a result of the last few years' change in the Russian threat posture in Europe and among the Nordic-Baltic countries – specifically regarding planning against these types of pre-war asymmetric threats. They will have a direct impact on the operational-tactical level within the national defence planning efforts, as well as on the strategic/national and the international/security policy levels. The bureaucratic seams and responsibilities for countering these types of asymmetric threats between military and civilian authorities are in many important respects blurred; therefore, specifically Sweden – and also in some cases Finland – faces a couple of extensive challenges as the government's stove-pipe structures could be at odds on how to manage these threats. One approach could be to revisit the total defence concepts and their robust holistic structures that existed until the turn of the millennium, but which all the Nordic countries in several important respects have dismantled.

DEN SÄKERHETSPOLITISKA försämringen i Östersjöområdet de senaste åren beror i mycket på Rysslands förändrade attityd gentemot omvärlden. Detta har tydligt åskådliggjorts genom olika former av asymmetrisk krigföring, dels de ”anonyma” cyberattacker mot Estland 2007 och vid Georgien-kriget 2008, dels metodiken vid annekteringen av Krim 2014 och den ännu fortgående konflikten med Ukraina. Fortsatta påverkanskampanjer kan även skönjas i de tre baltiska staterna, vilka har uppmärksammat hotet och förbereder sig för olika former av hybridkrigföring.¹ Ubåtskränkningen mot Sverige i oktober 2014 implicerar att även de nordiska länderna kan vara i blickfånget.

Det strategiska syftet verkar vara att åter skapa en geopolitisk buffertzoon runt Ryssland likt den som Sovjetunionen hade under det kalla kriget – trots att detta då kan trigga Natos kollektiva försvarsgarantier å de bal-

tiska staternas vägnar. Den överenskommelse om närmare operativt samarbete som den svenske och finske försvarsministern tillkännagav den 17 februari 2015 ligger i linje med att det traditionella militära hotet från öster nu börjat uppmärksammas.² Den kanske viktigaste aspekten är dock att fundera kring de nya formerna för icke-traditionell maktutövning.

Operativ-taktisk nivå – hybridkrigföring

Det ryska säkerhetspolitiska agerandet har skett på tre skilda men koordinerade nivåer. På den första nivån, den operativ-taktiska, har vi upplevt så kallad hybridkrigföring som likt cyberattacker handlar om att utnyttja anonymiteten med omärkta militära enheter (”små gröna män”) som t ex i fallet med Krim och i Ukraina.³ Avsaknaden av nationalitetsbeteckningar gör det svårt

för ett utsatt land och omvärlden att öppet anklaga en stat som förövare. Dessutom är de nationella regelverken i ett utsatt land att bekämpa denna typ av förband i många fall också begränsad av uppdelningen polis- i- militärt.

Ett annat inslag på denna nivå är möjliga militära förberedelser såsom den under- vattensverksamhet som pågått i Sverige, eller ryska privatpersoners tvivelaktiga inköp av fastighetsmark vid militärgeografiskt viktiga områden i Finland.⁴

Strategisk nivå – påverkansoperationer och cyberattacker

På den andra nivån, den strategiska, tillkommer cyberattacker och påverkansoperationer med desinformation, där så kallade nät- troll har i syfte att styra mediedebatten i väst. Nättrollen utnyttjar västliga mediers ”krav på opartiskhet” vilket gör att ren des- information på så sätt får oproportioner- ligt stort inflytande. Detta förstärks sedan med en omfattande etablering av Moskva- styrd TV-kanaler såsom Russia Today och Sputnik i drygt 20 länder – bland annat i Finland.⁵

Samtidigt skapas ett informationsmonopol för den inhemska befolkningen i Ryssland. Befolkningen utestängs i hög grad från alla åsikter och nyheter som går emot dem som regimen vill framhäva.⁶ Detta försvårar i sin tur ett kritiskt förhållningssätt eftersom alternativa informationskällor stängts ner, och internet samt sociala medier kontrolleras hårt. Jämfört med Sovjetunionen under kalla kriget finns det en kvalitativ skillnad där befolkningen närmast utgick från att re- gimen överdrev och for med osanning, vil- ket medförde ett klimat där satirtidskrifter

och regeringsskämt kunde frodas men som idag inte är fallet.

Säkerhetspolitisk nivå – tre påverkansvägar

På den tredje nivån, den säkerhetspolitiska, har det ryska agerandet under en längre tidsperiod varit tydligt kopplat till att förminska västvärldens – främst EU:s och Natos – förmåga till enighet, t ex rörande sanktioner mot den ryska militära expansionen på Krim och i Ukraina. Detta har skett med hjälp av ekonomisk-politiska åtgärder eller ”vapen” gentemot europeiska länder i form av påverkan i energi-, finans- och handelsfrågor.

Energivapnet användes inledningsvis främst mot Ukraina, men även Slovakien, Rumänien och framför allt Tyskland har påverkats. Tysklands beslut om att avveckla kärnkraften har gjort landet än mer beroende av den ryska energin. Det har funnits en strategi⁷ att skapa flera gasledningsnät som går utanför ryskkritiska länder som t ex Polen i norr, detta tillsammans med tillkomsten av gasledningen Nordstream. I det senaste projektet värvades även som styrelseordförande den tidigare tyske socialdemokratiska förbundskanslern Gerhard Schröder, vars opartiskhet kan ifrågasättas då han umgåtts mycket nära med Putin och firats av denne i Petersburg på sin 70-årsdag. Föga förvånande tillhör även Schröder dem som i Tyskland vädjat om förståelse – både inom och utanför sitt parti – för Putins agerande.⁸

Finansvapnet har som ett exempel använts i form av ryska investeringar på finansmarknaderna i London City, vilket i sin tur gett upphov till ett visst försiktigt agerande från brittisk sida gentemot Ryssland.⁹ T ex avhöll britten sig från att åtala mördarna av den ryske dissidenten Aleksandr Litvinenko, vilket i dagens mer skärpta läge omprövats.¹⁰

Stora penningbelopp och lukrativa uppdrag har också getts till utpekade politiker och lordar i överhuset, vilka i tidningsartiklar – i likhet med Schröder i Tyskland – manat om återhållsamhet rörande sanktioner mot det ryska agerandet.¹¹

Handelsvapnet¹² i sin tur illustreras bäst av de två amfibiefartygen av typ Mistral som Frankrike överenskommit om att tillverka och sälja till Ryssland – en affär med sidoavtal värd cirka 20 miljarder Euro. Ett psykologiskt spel har pågått, där USA och andra länder försökt gjuta mod i premiärminister François Hollandes vankelmodiga hållning samtidigt som Ryssland skickat ut inbjudningskort i samband med det tänkta överlämnandet. Till slut skickades de ryska besättningsmän som flyttat ombord på fartyget hem igen med oförrättat ärende.¹³

Till de politiska åtgärderna på den säkerhetspolitiska nivån hör även kultiveringen av högerpopulistiska partier i t ex Ungern,

Slovakien och i Storbritannien, men också vänsterpopulistiska partier i t ex Grekland. En uppenbar risk – och troligen det avsedda ryska syftet – är att dessa länder kan bli ”trojanska hästar” som blockerar beslut i det Europeiska Rådet (EU) eller i North Atlantic Council (Nato), där det i bägge fallen krävs koncensus rörande sanktioner respektive militära aktioner.¹⁴

Utöver kultivering av partier tillkommer också stödet till nystartade ickestatliga organisationer i syfte att värna ryskspråkiga minoritetsbefolkningar i de baltiska grannländerna.¹⁵ Detta för att skapa en förment bild av missförhållanden som kan motivera ryska interventioner likt Ukraina.

Dessa tre hotnivåer i ”gråzonen” – som alla äger rum i fredstid innan krigshandlingar har brutit ut – skulle kunna beskrivas enligt bilden nedan, där förenklat fas 0 avser fredstid medan fas 1 avser ett skede med någon form av höjd beredskap.



Utmaningar för försvarsplaneringen i vid mening

Hur kan då berörda länder som Sverige och Finland bemöta denna form av asymmetrisk krigföring och utmaningarna den medför i och med Rysslands förändrade säkerhetspolitiska agerande? Debatten synes ha varit mer tidig och öppen i Finland än i Sverige där bland annat försvarsmaktens kommendör Jarmo Lindberg betonat vikten av att det nya hotfenomenet beaktas.¹⁶ Låt oss först definiera några delkomponenter i denna form av asymmetrisk krigföring.

Den gamla klassiska formen av ren militär krigföring vidgades under andra världskriget när Joseph Goebbels talade om ”det totala kriget” vilket drabbade hela samhället. Detta ledde till att Sverige – och till del även andra nordiska länder – under efterkrigstiden byggde upp ett totalförsvar med både militära och civila försvarsverksamheter som samplanerades. Inte minst uppbyggandet av det psykologiska försvaret för att detektera och skydda den fria opinionsbildningen mot styrd vilseledning förtjänar här att framhållas.

I och med IT-revolutionen och informationssamhällets framväxt på 1990-talet skapades nya sårbarheter i samhällets kritiska informationsinfrastruktur, där el- och tele-system kopplas samman med internet och andra digitala nätverk och därmed kan styras digitalt. Denna utveckling av sårbarheter och hur de kan utnyttjas för säkerhetspolitiska syften hade få länder tagit höjd för, och ett första tecken på det nya läget var de (ryska) digitala överbelastningsattackerna mot Estland 2007. I de militära doktrinerna tillkom dessutom på strategisk nivå begreppet informationskrigföring/informationsopera-

tioner, där bland annat cyberattacker kombineras med ”mjuka” påverkansoperationer via internet och medier i ett samlat syfte att få motståndaren att bete sig som den attackerande parten önskar.¹⁷

För att framgångsrikt motverka denna typ av asymmetriska krigföringsmetoder krävs samverkan och lagspel på flertalet olika byråkratiska nivåer. Den mellanstatliga nivån med EU och Nato är svår att påverka, men på den nationella nivån finns det ett antal utmaningar för både regeringskanslier och myndigheter vilka beskrivs närmare nedan.

Totalförsvarsarvet

De nordiska länderna hade under det kalla kriget någon form av totalförsvarssystem, där lagrum och samverkan civilt-militärt var harmoniserade. Grundförutsättningen var i de flesta fall att det fanns en klar åtskillnad på fredstid och beredskapstillstånd. En del kunskaper och samverkansmönster kan troligen återskapas från totalförsvarskoncepten, men med dagens ”gråzonskonflikter” i åtanke måste samverkans- och samarbetsmönster ses över, då det numera krävs ett lagspel. Det handlar om att identifiera och förstå såväl öppna påverkanskampanjer som dolda IT-attacker. Detta kompliceras ytterligare av att samhället måste kunna agera innan en händelse, eller en serie, identifierats som ett antagonistiskt hot med en ”tydlig” avsändare.

Idag har den svenska fredstida krisberedskapsmodellen ett nerifrån-perspektiv byggt på frivillig samverkan mellan de starka och självständiga myndigheterna vid olika kris-situationer, till skillnad från det mer inriktade och sammanhållna totalförsvarssystem med ett uppifrån-perspektiv vilket Sverige vid millennieskiftet avskaffade.

Totalförsvaret bestod under drygt 50 år av fyra komponenter – militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar. Till detta kom en omfattande så kallad administrativ beredskap som gjorde att Sverige skulle kunna styras även om delar av landet var ockuperat – alltsammans minst vart fjärde år övat på alla nivåer.

Uppdateringsbehov

Förutom den rent militära planeringen och styrkeupbyggnaden finns det i ljuset av de utmaningar som den ryska icke-linjära krigföringsmetodiken medför viktiga områden att uppdatera för svensk inrikes samverkan.

För det första handlar det om en översyn av regelverken för att täppa till legala och verksamhetsmässiga ”glapp”, så att militära och polisiära enheter kan hantera angrepp av ”små gröna män” utan tidsspillan. Finland har i förhållande till Sverige ett försteg genom det militärt organiserade gränsbevakningsväsendet ordnat under inrikesministeriet, till skillnad från den skarpa åtskillnad på militär medverkan under fredstid som rått i Sverige sedan Ådalenhändelserna 1931.¹⁸

Ett andra område är återtagandet av gemensamma planeringsgrunder byggt på ett övervägt risktagande. Under det kalla kriget planerade Sverige för 30 dagars avspärrning, varför viktiga komponenter, drivmedel etcetera skulle förrådshållas. Det uppdrogs då åt alla civila beredskapsmyndigheterna att planera för detta. Det finns idag ingen sådan planering.

Ett tredje område är översyn av samhällskritiska försörjningssystem, där outsourcing och tillämpning av New Public Management medfört prioritering av kärnverksamhet på bekostnad av redundans.¹⁹ Detta har i Sverige inneburit mer av stuprör och mindre av

hängrännor mellan olika samhällssektorer. Försvarsmakten har t ex efter övergripande politiska inriktningar tvingats optimera sin helikopterverksamhet endast för egen verksamhet och inte som tidigare kunna utgöra en kostnadseffektiv resurspool för övriga samhällsintressen som räddningstjänst, polistransporter etc. Denna fråga ser dock nu ut att ha lösts av en snabbtillsatt statlig utredning.²⁰ Ett ytterligare exempel är när Försvarsmakten ålades med den statliga ekonomimodell som infördes på 1990-talet att betala ränta på ett fiktivt anläggningsvärde för befästningar vilka redan en gång är betalda.²¹ Med andra ord är det inte ovanligt att skattebetalarna kan tvingas betala samma sak två gånger.

Ett fjärde område är detektering av desinformationsförsök och påverkanskampanjer från ”främmande makt”. Till detta måste kopplas utbildningsinsatser för att öka källkritik gentemot mediainformation – såväl i tryckt och etersända media som i sociala medier.

En femte avgörande och helt central fråga är en nationell samordning inom regeringskansliet, där hot och planering vägs mot varandra oberoende av ekonomiska utgiftsområden. Det finns ett antal områden i många länders regeringsapparater där ansvaret är splittrat mellan de olika departementen – krishantering, underrättelsetjänst, förebyggande och motverkan mot terrorism, skydd mot påverkansoperationer samt cybersäkerhet. Den gamla termen ”civilt försvar”, där även andra departement än Försvarsdepartement blev inkopplade, har varit närmast bortglömd.

Dessa nya samverkansmönster måste sedan, som tidigare, prövas vid regelbundna övningar på regeringsnivån för att man ska komma in i rätt ”mindset” och hitta flaskhalsar i beslutsprocesser. Tankar kring att återskapa ett uppdaterat totalförsvaret

systemen ”2.0”, så att Sverige och Finland får ett hybridförsvar kombinerat med ökad samhällelig motståndskraft, mot påverkanskampanjer och cyberattacker, är något som både försvarsberedningar och forskare i Finland och Sverige börjat uppmärksamma.²² Finlands president Sauli Niinistö har till och med föreslagit att EU borde skapa ett hybridförsvar.²³ Det faktum att det fortfarande finns ett slumrande totalförsvarsarv har gjort att både Sverige och Finland kanske är relativt sett bättre rustade än andra länder i vårt närområde.

Slutord

Med ovan förändringar skapas nödvändiga och bättre förutsättningar att hantera den nygamla ryska maktutövningen, där angri-

paren likt inom manöverkrigföringen försöka hitta de svagaste och mest sårbara flankerna hos en motståndare. Det kan också uttryckas som om provokatören sticker fingret i magen på en opponent så långt det går tills det tar emot. Men, nota bene, till slut måste handla om att de folkvalda politiska ledarna har egen inneboende kraft, vilja och integritet för att stå upp mot denna typ av politisk maktutövning.

Lars Nicander är Politicies doktor och chef för Centrum för Asymmetriska Hot- och TerrorismStudier (CATS) vid Försvarshögskolan samt ledamot av KKrVA.

Linnéa Arnevall (MA) är forskningsassistent vid CATS vid med en inriktning på under rättelsestudier och civilt försvar.

Noter

1. “Ambiguous Threats and External Influences in the Baltic States and Poland, Phase 1: Understanding the Threat”, Asymmetric Operations Group, John Hopkins Applied Physics Laboratory, 2014.
Berzins, Janis: “Russia’s New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvia Defense Policy”, *Policy Paper no 2, National Defence Academy of Latvia Center for Security and Strategic Research*, 2014.
Ljungman, Jakob: ”Rysk psykologisk krigföring i Lettland”, *Frivärld*, 2015-02-23, <http://www.frivarld.se/rapporter/rysk-psykologisk-krigforing-lettland/>.
2. Regeringen: ”Förslag på närmare svensk-finskt försvarssamarbete”, 2015-02-17, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/02/forslag-pa-narmare-svensk-finskt-forsvars-samarbetel/>.
3. Bergquist, Mats: ”Skev maktbalans i Europa”, <http://kkrva.se/skev-maktbalans-i-europa/>.
4. Landor, Pär: ”IL: Airiston Helmi övervakar och kan stänga farleder”, 2015-01-19, <http://www.abounderrattelser.fi/news/2015/01/il-airiston-helmi-overvakar-och-kan-stanga-farleder.html>.
5. Laurén, Anna-Lena: ”Ryssland gör storsatsning i informationskriget”, *Hufvudstadsbladet*, 2014-11-10, <http://hbl.fi/nyheter/2014-11-10/680421/ryssland-gorstorsatsning-i-informationskriget>.
6. Gatov, Vasily: ”How the Kremlin and the Media Ended Up in Bed Together”, 2015-03-11, <http://ioinformistoinfluence.com/2015/03/11/how-the-kremlin-and-the-media-ended-up-in-bed-together/>.
7. Szabo, Stephen F: *Germany, Russia, and the Rise of Geo-Economics*. Bloomsbury Publishing, 2014. <http://www.bloomsbury.com/uk/germany-russia-and-the-rise-of-geo-economics-9781472596321/>.
8. RP Online: ”In der SPD wächst die Kritik an Gerhard Schröder”, *Rheinische Post*, 2014-07-28, <http://www.rp-online.de/politik/gerhard-schroeder-und-putin-in-der-spd-waechst-der-unmut-aid-1.4413943>.

- Küchler, Teresa: "Schröder får kritik för stödet till Putin", *Svenska Dagbladet*, 2014-03-28, http://www.svd.se/nyheter/utrikes/kritik-mot-schroder_3413928.svd.
9. Cohen, Nick: "Why London turns a blind eye to Russia's adventurism", *The Guardian*, 2014-03-15, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/15/ukraine-crimea-sanctions-russian-investment-london>.
 10. Buxton, Charlotta: "Polisen: Tre mordförsök på ex-spion". *Svenska Dagbladet*, 2015-01-27, http://www.svd.se/nyheter/utrikes/ny-utredning-tre-mordforsok-pa-alexander-litvinkenko_4286165.svd.
 11. Holehouse, Matthew: "Lord Mandelson to attend Putin's 'vanity summit'", *The Telegraph*, 2014-05-07, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/10813114/Lord-Mandelson-to-attend-Putins-vanity-summit.html>; "UK Lord nominates Putin for Nobel Peace Prize over Syria plan", *Russia Today*, 2013-10-15, <http://rt.com/news/putin-peace-nobel-syria-222/>.
 12. Det är ofta svårt att skilja legitim affärsverksamhet från utnyttjandet av finans- och handelsvapnet. Jämför t ex med den svenske affärsmannen och tillika svensk honorärkonsuln i Genève Thorbjörn Törnqvist och hans köp av Gennady Timchenkos andelar (43 %) i Gunvor Group. En affär som genomfördes mycket snabbt och precis innan Timchenko sattes upp på USA:s sanktionslista med anledning av Rysslands agerande i Ukraina. För mer information se: Råvarumarknaden.se: "Torbjörn Törnqvist tar över Gunvor Group", 2014-03-21, <http://ravarumarknaden.se/torbjorn-tornqvist-tar-over-gunvor-group/>.
 13. "Russian sailors hope to return to Saint Nazaire to take first Mistral-class helicopter carrier in March", *Russia Beyond the Headlines* 2015-01-13, http://rbth.co.uk/news/2015/01/13/russian_sailors_hope_to_return_to_saint_nazaire_to_take_first_mistral-cl_42838.html.
 14. "NATO's assessment of a crisis and development of response strategies", *North Atlantic Treaty Organization*, 2011-05-10, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_75565.htm.
 - Pabst, Sabrina: "Is the Kremlin financing Europe's right-wing populists?", *Deutsche Welle*, 2014-11-29, <http://www.dw.com/en/is-the-kremlin-financing-europes-right-wing-populists/a-18101352>.
 15. Goble, Paul: "Moscow Using Russian Organizations to Destablize Latvia, Riga Officials Say", *Window on Eurasia – New Series*, 2015-03-09, <http://windowoneurasia2.blogspot.co.uk/2015/03/moscow-using-russian-organizations-to.html>.
 16. von Kraemer, Maria: "Försvarets kommentör: Krissituationer allt diffusare", *Svenska Yle*, 2014-09-15, <http://svenska.yle.fi/artikel/2014/09/15/forsvarets-kommandor-krissituationer-allt-diffusare>.
 17. Franke, Ulrik: "War by non-military means – Understanding Russian information warfare", *FOI-R--4065—SE*, 2015-03-12, <http://www.foi.se/en/Top-menu/Pressroom/News/2015/War-by-Non-Military-means/>.
 18. "Gränsbevakningsväsendet", *Rajavartiolaitos*, 2015, <http://www.raja.fi/gransbevakningsvasendet>.
 19. Hood, Christopher: "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol 69 1991 s 3-19, http://www.ipf.se/static/files/12/hood_the_paper.pdf.
 20. "Helikoptern i samhällets tjänst", *SOU* 2008:129, 2008-12-15, <http://www.regeringen.se/contentassets/a3f811c0b5304cb9855-af822149430b1/helikoptern-i-samhallets-tjanst-hela-dokumentet-sou-2008129>.
 21. "Kapitalkostnader inom försvaret – Nya former för finansiell styrning", *SOU* 1991:20, 1991, [https://data.kb.se/datasets/2015/02/sou/1991/1991_20\(librisid_16888883\).pdf](https://data.kb.se/datasets/2015/02/sou/1991/1991_20(librisid_16888883).pdf).
 22. Salenius-Pasternak, Charly och Linné, Jarno: "Preparing Finland for hybrid warfare: Social vulnerabilities and the threat of military force", *The Finnish Institute of International Affairs*, 2015-02-17, http://www.fiaa.fi/en/publication/488/preparing_finland_for_hybrid_warfare.
 23. Bjön, Sylvia: "Sauli Niinistö: EU kunde skapa hybridförsvar", *Hufvudstadsbladet*, 2015-01-23, <http://hbl.fi/nyheter/2015-01-23/710866/sauli-niinisto-eu-kunde-skapa-hybridforsvar>.