

Desinformation og påvirkningsoperationer

Jørgen Staun og Patrick Eikeland

Russiske påvirkningsoperationer i Ukrainekrigen i 2014 og 2022 – aktive foranstaltninger og maskirovka

Dorthe Bach Nyemann

Kosovo Rusland Serbien

Marc Schack

Må Danmark true, lyve og vildlede?

Påvirkningsoperationer set fra et retligt perspektiv

Mikkel Storm Jensen og Jens Svensson

Danmarks beredskab mod påvirknings-operationer: minimalistisk tilgang til kompleks udfordring

Jeanette Serritzlev

Russisk påvirkning virker – også i Danmark

Redaktion:

Eksterne redaktører: Dorthe Bach Nyemann og Jørgen Staun
Intern redaktør: Rasmus Brun Pedersen og André Ken Jakobsson
Lise Degn, Christoffer Green-Pedersen, André Ken Jakobsson, Lasse Laustsen,
Vibeke Lehmann Nielsen, Tore Vincents Olsen, Niels Opstrup, Rasmus Brun
Pedersen, Arjen van Dalen

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS
Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC
Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: Annette Bruun Andersen
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 30. april 2023

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 97 *Jørgen Staun og Patrick Eikeland*
Russiske påvirkningsoperationer i Ukrainekrigen i 2014 og 2022 – aktive foranstaltninger og maskirovka
- 118 *Dorthe Bach Nyemann*
Kosovo Rusland Serbien
- 137 *Marc Schack*
Må Danmark true, lyve og vildlede? Påvirkningsoperationer set fra et retligt perspektiv
- 156 *Mikkel Storm Jensen og Jens Svensson*
Danmarks beredskab mod påvirknings-operationer: minimalistisk tilgang til kompleks udfordring
- 176 *Jeanette Serritzlev*
Russisk påvirkning virker – også i Danmark
- 189 Abstracts
- 192 Om forfatterne

Jørgen Staun og Patrick Eikeland

Russiske påvirkningsoperationer i Ukrainekrigen i 2014 og 2022 – aktive foranstaltninger og maskirovka

Hvordan tænker den russiske sikkerhedspolitiske og militære elite påvirkningsoperationer? Og hvordan har man brugt påvirkningsoperationer i praksis i de to krige i Ukraine, i 2014 og 2022? Dette undersøger vi ved at søge at indfange den russiske forståelse af påvirkningsoperationer ved hjælp af begreberne ”aktive foranstaltninger” og ”maskirovka”. Og som man måske kunne forvente, er aktive foranstaltninger og maskirovka blevet anvendt aktivt af Rusland i krigen mod Ukraine. Størst succes havde man i 2014, hvor Ukraine og Vesten stort set blev taget på sengen og Krim erobret nærmest uden kamp. Under invasionen i 2022 har de russiske påvirkningsoperationer dog også haft succes. Først og fremmest i forhold til at vildlede Ukraine om, hvor hovedangrebet blev sat ind. En vildledning, der kunne have haft fatale konsekvenser for Ukraine.

Nøgleord: aktive foranstaltninger, maskirovka, Rusland, Ukraine, påvirkningsoperationer

I Rusland tænker man påvirkningsoperationer ind i en bred sammenhæng. Moderne krig bevæger sig nemlig, ifølge den russiske militære tænkning, mod en tilstand, hvor ikkemilitære midler får en stadig stigende rolle i forhold til de militære midler (Jonsson, 2019). Dette skift i det russiske krigsbegreb har haft den effekt, at det har udvidet den russiske opfattelse af, hvornår man kan anvende påvirkningsoperationer. Den russiske debat om informationskrig og påvirkningsoperationer har i en årrække været fokuseret på Vestens angiveligt stigende evne til med ”farverevolutionsteknik” at omstyrte udvalgte, ikkedemokratiske og ikkeprovestlige stater inden for kort tid – de typiske eksempler, man henviser til i debatten, er Kosovo, Ukraine og Libyen – hvilket har givet anledning til øget russisk bekymring for regimets overlevelse og for Ruslands indflydelse i den eurasiske region. Denne bekymring har fået de russiske militæranalytikere til at spørge sig selv, hvad Rusland kan gøre for at imødegå den opfattede trussel fra Vesten. Her træder især to gammelkendte russiske/sovjetiske begreber frem, nemlig ”aktive foranstaltninger” og ”maskirovka”. Vort forskningsspørgsmål i nærværende artikel er: Hvordan tænker den russiske sikkerhedspolitiske og militære elite påvirkningsoperationer? Og hvordan har man

brugt påvirkningsoperationer i praksis i de to krige i Ukraine, i 2014 og 2022? Dette undersøger vi ved at søge at indfange den russiske forståelse af påvirkningsoperationer ved hjælp af begreberne aktive foranstaltninger, som primært, men ikke udelukkende, fokuserer på tiltag i fredstid, og maskirovka, der først og fremmest omhandler militære aktiviteter, typisk anvendt i den første fase af en krig. Rækkefølgen er valgt, da dette typisk er den rækkefølge, der finder anvendelse i faktiske operationer. Denne forståelse anvender vi så til at se på udvalgte aktiviteter forud for og i den første fase af krigen i Ukraine i 2014 og 2022 – dog med størst vægt på 2022.

Russiske påvirkningsoperationer er relevante for Danmark pga. en tiltagende stormagtskonkurrence mellem USA/NATO og Rusland, og Ruslands invasion af Ukraine i 2022. Krigen har ikke direkte militære følger for Danmark, men vi og vores naboer risikerer stadig at blive mål for påvirkningsoperationer. USA, Tyskland, Storbritannien, Sverige og Finland har alle tidligere været udsat for det (Kragh og Åsberg, 2017).

Derfor er dette også en risiko, som vedrører Danmark. Denne risiko forstærkes endvidere af det udvidede russiske krigsbegreb, som betyder, at opfattelsen af, hvornår man fra russisk side kan anvende påvirkningsoperationer, er ekspanderet.

Selvom Ukraine og Vesten/NATO også er aktive på påvirkningsfronten, så er fokus i denne artikel på Ruslands påvirkningsoperationer. Artiklen skrider frem på følgende måde: Efter indledningen følger to begrebshistoriske analyser af henholdsvis aktive foranstaltninger og maskirovka. Herefter anvender vi vore begreber til at analysere russiske påvirkningsoperationer i Ukraine i 2014 og 2022 – med størst vægt på 2022. Herefter konkluderer vi.

Begrebsanalyse: aktive foranstaltninger

Begrebet ”aktive foranstaltninger” (Aktivnije meroprijatija) er vanskeligt at definere præcist, idet begrebet har sin oprindelse i de forskelligartede aktiviteter, som den sovjetiske sikkerhedstjenestes (KGB) Afdeling for aktive foranstaltninger foretog under den Kolde Krig. Hvilket var alt fra propaganda, bedrageri, sabotage og endda likvideringer af politiske modstandere. Vi finder en række brede definitioner af begrebet i sovjetisk litteratur. I Felix Dsjersjinskij Akademiets *Ordbog for kontraspionage*, som er et af de første værker, der begrebsfastsætter den sovjetiske sikkerhedstjenestes praksis, defineres aktive foranstaltninger som: ”Kontraspionagehandlinger, der gør det muligt at gennemskue fjendens hensigter, hvilket gør det muligt at foregribe hans uønskede skridt, at lede fjenden på vildspor, at tage initiativet fra ham og at forpurre hans

sabotageaktioner” (Darczewska og Żochowski, 2017: 12–13; Felix Dzerzhinsky Akademiet, 1972).

I USA, som under den Kolde Krig var det primære mål for sovjetiske aktive foranstaltninger, var der også en række forsøg på at definere begrebet. Blandt de bedste dertil var Dennis Kux, som i 1985 definerede aktive foranstaltninger som ”en bred vifte af metoder, herunder desinformationsoperationer, politisk påvirkning og aktiviteterne i sovjetiske frontgrupper og udenlandske kommunistpartier” (Kux, 1985: 19). Ifølge Kux skulle man se sovjetisk udenrigspolitik som understøttet af ”hvide”, ”grå” og ”sorte” virkemidler. Blandt de ”hvide” virkemidler var almindelig diplomatisk praksis, handel, udviklings- og anden hjælp samt andre internationale tiltag. Disse foregik i fuld offentlighed. Blandt de ”grå” virkemidler faldt de, som involverede kommunistiske frontselskaber, udenlandske kommunistpartier, klandestine radiostationer eller velkendte massemediers brug af desinformation. De ”sorte” aktiviteter indebar reelle hemmelige operationer, brug af indflydelsesagenter, udbredelse af falske rygter, vildledning af journalister og politikere samt udbredelse af falske dokumenter. aktive foranstaltninger, som Kux definerer dem, falder enten ind under de ”grå” eller ”sorte” tiltag (Kux, 1985: 19).

I en toneangivende rapport fra det amerikanske udenrigsministerium fra 1986 pointeres det, at ”aktive foranstaltninger adskiller sig både fra spionage og kontraspionage og fra traditionelle diplomatiske og oplysningsaktiviteter. Målet med aktive foranstaltninger er at påvirke holdninger og opfattelser hos regeringer og/eller offentligheden for at opnå en bestemt reaktion” (United States Department of State, 1986). De foretrukne teknikker ansues som 1) desinformation og falsknerier, 2) frontgrupper og venskabsforeninger, 3) brug af ikkeregerende kommunistiske og venstreorienterede partier, 4) politiske indflydelsesoperationer og 5) mediemanipulation.

Russiske aktive foranstaltninger

Sikkerhedstjenesten KGB blev nok omdøbt til FSB. Men ånden og meget af personalet fra KGB flyttede med over i FSB, og Afdelingen for aktive foranstaltninger bestod, blot under nyt navn, ”MS” (meroprijatija sodejstvija), hvilket nok bedst kan oversættes til ”faciliterende aktiviteter” (Darczewska og Żochowski, 2017: 28).

Efter Vladimir Putins adkomst til præsidentposten – der jo selv tidligere var KGB-officer, blandt andet udsendt i Leipzig i Østtyskland, sluttende som chef for FSB – har der flydt øgede midler til tjenesten. FSB’s budget er hemmeligt, og antallet af ansatte ligeså. Et gæt fra 2010 var på over 200.000 ansatte (Soldatov og Borogan, 2010). Den slags gæt bør man naturligvis tage med et gran

salt. Men gængs i litteraturen er en opfattelse af, at den måde, Rusland tænker og anvender aktive foranstaltninger på, i høj grad er inspireret af den sovjetiske tradition. Dog med den væsentlige tilføjelse at moderne kommunikationsmidler, især sociale medier, markant øger aktionsradius for og effektiviteten af de russiske påvirkningsoperationer. Et centralt argument for nærværende artikel er således, at der sker en væsentlig videreførelse af praksis fra den sovjetiske sikkerhedstjeneste KGB til den russiske sikkerhedstjeneste FSB, hvad angår brugen af aktive foranstaltninger. Samme tese følges i øvrigt også af Taras Kuzio (Kuzio, 2019). Se også (Fedchenkov, 2016). Også Martin Krag og Sebastian Åsberg trækker på den sovjetiske tradition i deres definition af nutidige russiske aktive foranstaltninger: 1) Aktive foranstaltninger finder sted klandestint for derved at sikre plausibel benægtelse – især i de tilfælde hvor det ønskede resultat er at påvirke beslutningstagningen i et givet land. 2) Aktive foranstaltninger baserer sig på desinformation, som er den bevidste spredning af falske beskeder ind i et givet lands kommunikationsmidler for derved at påvirke den offentlige opinion og beslutningstagerne. 3) Aktive foranstaltninger benytter sig af forskellige virkemidler, herunder direkte falsknerier, manipulerende politiske handlinger, indflydelsesagenter, frontorganisationer og rygter (Kragh og Åsberg, 2017: 778-779). Den største effekt opnås, hvis man lykkes med at plante en historie i det pågældende lands uafhængige medier, da historien i så fald kan refereres af andre vestlige medier samt af russiske medier. Eller hvis man kan påvirke direkte – uden redaktionelt filter – via sociale medier.

Den russiske forståelse af dybden af den påvirkning, man søger at opnå, er central. Således skelner den russiske debat mellem ”informationspsykologisk krigsførelse”, som har til formål at påvirke de væbnede styrkers personel og befolkningen, og ”informationsteknologisk krigsførelse”, som har til formål at påvirke tekniske systemer, der modtager, indsamler, behandler og overfører information (Giles, 2016; Jonsson, 2019). I forhold til den informationspsykologiske krigsførelse er antagelsen, at man med påvirkningsoperationer kan opnå en kognitiv påvirkning.

Samlet set efterlader dette os med en definition af aktive foranstaltninger som påvirkningsoperationer, der gør brug af 1) klandestine tiltag, der sikrer plausibel benægtelse; 2) desinformation, forstået som bevidst spredning af falske narrativer, gerne formidlet via sociale medier; 3) brug af virkemidler såsom falsknerier, manipulerende politiske handlinger, indflydelsesagenter, frontorganisationer, rygter mv.

Begrebsanalyse: maskirovka

Maskirovka har siden 1920'erne været en integreret del af den sovjetiske/russiske militære tænkning og planlægning. Maskirovka er et begreb, der dækker over en bestemt sovjetisk og siden russisk tradition for, hvordan man skal bedrive militær vildledning. I lighed med aktive foranstaltninger er formålet med maskirovka at tvinge modstanderen til at handle under ugunstige forhold. Dette sker ved, at man ved hjælp af forskellige teknikker kan påvirke modstanderen rent kognitivt, ved at narre ham til en fejlagtig opfattelse af den militære virkelighed og derved tvinge ham til at handle forkert og sætte sig selv i en ugunstig situation rent militært. Litteraturen om maskirovka er også ganske righoldig, men især tre værker skiller sig ud, nemlig Ulfving (2005), Smith (1988) og Hamilton (1986). Alle tre giver en dyb historisk indføring i emnet og beskriver denne særegne russiske/sovjetiske tradition for vildledning.

Særligt på to punkter er maskirovka anvendelig, når det gælder om at opnå strategiske målsætninger. For det første kan maskirovka medvirke til at forme kamppladsen på en måde, som både skaber og bevarer betingelserne for succes. Her er maskirovka særligt brugbar i forbindelse med perioden, lige før en krig går ind i den kinetiske (væbnede) fase, samt i den indledende fase af en kinetisk operation. Netop den indledende fase af en krig har Rusland særlig fokus på, da de mener, at det er her, at krigen for alvor bliver afgjort (Kofman et al., 2021: 9). Kan man derfor vildlede modstanderen til at træffe forkerte beslutninger forud for eller i den indledende fase, er man nået langt i forhold til at opnå en afgørende sejr på kamppladsen. For det andet kan maskirovka anvendes som en *force multiplier*, dvs. i situationer, hvor Rusland står i en ugunstig situation vis-a-vis en modstander, der kan maskirovka anvendes for at udligne styrkeforholdet de to parter imellem og derved skabe en mere gunstig situation for Rusland.

Maskirovka blev først for alvor anvendt i forbindelse med Anden Verdenskrig, og under den Kolde Krig blev der udviklet en egentlig doktrin. Der blev opstillet tre kategorier med tilhørende retningslinjer, der skulle sikre, at maskirovka blev anvendt med succes: former, principper og niveauer.¹ *Former* er metoden, dvs. de tiltag og teknikker som bliver anvendt i praksis, når man skal vildlede modstanderen. *Formerne* er sløring, demonstrationer, imitation, simulation og desinformation.² *Principperne* skal understøtte formerne, og lever man op til principperne, vil det øge chancen for, at vildledningen bliver en succes. *Principperne* er aktivitet, plausibilitet, variation og kontinuitet.³ Endelig er der *niveauerne*, som dikterer, hvem der gennemfører vildledningen samt omfanget af vildledningen i forhold til ressourcer og det publikum, der skal vildledes strategisk, operativt og taktisk. Vi beskæftiger os dog i hovedsagen med det strategiske niveau.⁴

Maskirovka kan anvendes både åbenlyst og klandestint for at forme operationsområdet i en retning, der øger chancen for et hurtigt russisk *fait accompli*. Anvendes det åbenlyst, kan det være i form af demonstration, hvor der fx placeres store troppekonzentrationer ved et givent land – som det skete op til invasionen af Ukraine i både 2014 og 2022 – for derved at tvinge modstanderen til at placere egne enheder tæt på disse og således påvirke hans handlingsmuligheder ved at binde hans enheder til et eller flere områder. Vildledningen her er, at modstanderen ikke ved, hvilken retning et muligt angreb kommer fra, eller hvor tyngden i angrebet vil være, og derved påvirkes hans planlægningsproces. I forbindelse med den type demonstration kan desinformation virke understøttende, da det kan anvendes til at skabe en plausibel benægtelse ved at hævde, at tropperne er i gang med en øvelse og ikke forbereder et angreb.

Diskussion af aktive foranstaltninger og maskirovka

Der er ligheder og overlap mellem aktive foranstaltninger og maskirovka. Aktive foranstaltninger fokuserer primært på tiltag i fredstid, mens strategisk maskirovka omhandler militære aktiviteter, og anvendes typisk lige op til og/eller i den første fase af en krig. Aktive foranstaltninger har til formål at påvirke fremmede regeringer og befolkninger til fordel for Ruslands strategiske mål. Det foregår i reglen klandestint og kan anvende desinformation, falske NGO'er, mediemanipulation og hemmelige operationer og kan også anvendes på Ruslands egen befolkning, hvilket vi også ser på. Dermed bryder vi sådan set lidt med introduktionsafsnittets definition af påvirkningsoperationer, som nogle koordinerede aktiviteter, der er rettet mod en fremmed stat. Men vi bryder ikke med sovjetisk praksis, hvor man anså det som legitimt at bruge aktive foranstaltninger ikke kun mod vestlige stater, men også mod Warszawapagt lande og i Sovjetunionen selv. Og vi bryder heller ikke med russisk praksis. Allerede kort tid efter Putins indtog i præsidentembedet i maj 2000 oprettede man et politisk direktorat under præsidentadministrationen, som skulle udføre påvirkningsoperationer mod oppositionen i Rusland (Pynnöniemi og Racz, 2016: 39-45). Samtidig kan man sige, at den russiske brug af aktive foranstaltninger mod egen befolkning jo i dette tilfælde har som eksplicit udenrigs- og sikkerhedspolitisk formål at understøtte den russiske krig i Ukraine.

Efter 2012-2014 har den russiske elites forståelse af krig udvidet sig, hvilket har påvirket anvendelsen af maskirovka. Hvor det tidligere blev set som relevant i militære sammenhænge, opfattes det nu som bredt anvendeligt og kan anvendes før eller i starten af den kinetiske fase – det er altså rykket tættere på aktive foranstaltninger.

Derudover har maskirovka i dag fået øget relevans på det strategiske niveau. Dette skyldes både interne og eksterne faktorer. Internt er der en forskel mellem det sovjetiske og det russiske fokus i anvendelsen af maskirovka. I den sovjetiske periode anvendtes maskirovka som en militær force multiplier. Dette er stadig relevant, men det nye er, at maskirovka på det strategiske niveau også kan anvendes til at opnå målsætninger og samtidig sikre sig plausibel benægtelse, hvilket sigter mod at fratage fjenden muligheden for kategorisk at fastslå, at Rusland står bag en given operation. Dette så vi eksempler på i 2014. Her blev sløring i form af manglende militære distinktioner anvendt med stor succes i operationen på Krim og i Donbas. Den eksterne faktor, der først og fremmest har øget aktive foranstaltningers og maskirovkas relevans, er, at det russiske operationsmiljø i det nære udland i dag er radikalt anderledes end tidligere. Rusland har efter Sovjetunionens opløsning betydelige russiske mindretal i sit nærområde, bosiddende uden for føderationens grænser, og sprogkendskabet og sympatien fra dele af disse befolkningsgrupper kan i mange tilfælde skabe gunstige forhold for fx anvendelse af sløring og desinformation.

Russiske aktive foranstaltninger og maskirovka anvendt under krigen i Ukraine i 2014 og 2022

I det følgende analyserer vi Ruslands brug af aktive foranstaltninger og maskirovka i de to krige i 2014 og 2022 – med overvægt på den seneste krig. Analysen af aktive foranstaltninger er struktureret ud fra 1) brug af klandestine tiltag, der sikrer plausibel benægtelse; 2) desinformation, forstået som bevidst spredning af falske narrativer; 3) virkemidler såsom falsknerier, manipulerende politiske handlinger, indflydelsesagenter, frontorganisationer, rygter mv. Analysen af maskirovka-tiltag er struktureret ud fra 1) former, altså sløring, demonstration, imitation, simulation og desinformation; 2) principper, altså aktivitet, variation og kontinuitet; 3) i forhold til niveauer beskæftiger vi os i hovedsagen med det strategiske niveau og undlader det operative og taktiske niveau, hvor der indtil nu kun er ganske sparsomme oplysninger tilgængelige.

Aktive foranstaltninger og maskirovka anvendt under krigen i Ukraine i 2014

Hvis man sammenligner de to konflikter, er det tydeligt, at påvirkningsværktøjernes succesrate var større i 2014 end i 2022. I 2014 blev Ukraine og Vesten reelt taget på sengen, da russiske specialstyrker og prorussiske grupperinger i løbet af kort tid i slutningen af februar 2014 besatte det regionale parlament i hovedstaden Simferopol på Krim. Det lykkedes de russiske specialstyrker at blokere adgangsveje til halvøen og indeslutte de ukrainske styrker på deres ka-

serner, ikke mindst fordi cyberangreb lukkede for al kommunikation til og fra Ukraines regering, hvilket efterlod de ukrainske styrker uden ledelse og ordrer. I en velplanlagt, gennemkoordineret og dybt professionel operation blev Krim besat af ”små grønne mænd” – uniformerede soldater uden nationale kendetegn – næsten uden at der blev løsnat et skud. Og inden de ukrainske styrker nåede at reagere. Da Putin i den 4. marts 2014, efter flere dages radiotavshed fra Moskva, udtalte sig til offentligheden om de militære enheder på Krim, hævdede han, at det alene var lokale ”selvforsvarsgrupper”, og at ingen russiske soldater var involveret (Putin, 2014a) – hvilket var usandt. Da Putin i april 2014 indrømmede, at de militære enheder på Krim *var* russiske, hævdede han, at uroen på Krim og i Donbas var et udtryk for et legitimt folkeligt oprør, som var et resultat af den ukrainske undertrykkelse af de etniske russere (Putin, 2014b).

De aktive foranstaltninger fulgte med andre ord lærebogen: De blev brugt klandestint, hvilket sikrede plausibel benægtelse. Operationerne blev bakket op af store mængder desinformation om fx angreb på russiske minoriteter og at det var borgere på Krim, der af egen uhildet drift besatte offentlige bygninger, herunder parlamentet i Simferopol. Forud var der anvendt en række manipulerende tiltag, fx havde den russiske præsidents særlige udsending til Ukraine, Vladislav Surkov, i flere omgange været på Krim og afholdt møder med lokale prorussiske politikere, som efterfølgende blev brugt som indflydelsesagenter, hvis ikke som direkte organisatorer af urolighederne. De aktive foranstaltninger blev understøttet af en række klare maskirovka-tiltag, som sikrede, at de ukrainske styrker blev stillet i en særdeles ugunstig situation – eksempelvis låst ude af kaserne og uden materiel til at tage kampen op. De russiske enheder og agenter blev indsat uden identitetsmarkører eller uniformer, som viste, at der var tale om russiske enheder. Hvorved den russiske stat kunne benægte alt, da soldaterne blev opdaget – hvilket skabte forvirring i den indledende fase af operationen. En forvirring, der var tilstrækkelig til, at det skabte en markant operativ fordel for de russiske styrker.

Aktive foranstaltninger og maskirovka anvendt under krigen i Ukraine i 2022

Påvirkningsoperationerne op til krigsudbruddet den 24. februar 2022 har til sammenligning været mindre succesfulde. Da Rusland angreb Ukraine den 24. februar, kom det ikke som nær så stor en overraskelse, selvom det for de fleste nok alligevel var et stort chok. Ikke desto mindre synes russerne i 2022 at have haft held med især et centralt vildledningsselement: desinformation om hvor angrebet ville finde sted. For selvom den militære opmarch langs de ukrainske grænser, som startede allerede i foråret 2021, på grund af sin størrelse og om-

fang var umulig at skjule, lykkedes det Rusland at så tvivl og forvirring om, hvor hovedangrebet ville komme. Meget peger således på, at Rusland i perioden op til invasionen med maskirovka-formen demonstration havde held med at udsende forskellige signaler gennem både retorik og handlinger med det formål at vildlede ukrainerne om, hvor hovedangrebet kom. En rapport fra den britiske tænketank RUSI (Zabrodsky et al., 2022) argumenterer således overbevisende for, at den russiske angrebsplan opstillede som forudsætning, at hastighed og brug af vildledning til at holde de ukrainske styrker væk fra Kyiv kunne gøre det muligt at indtage hovedstaden hurtigt og effektivt. Og her synes russerne at have haft succes med deres påvirkningsoperation. Det ukrainske forsvar troede indtil få dage før angrebet, at den russiske hovedindsats ville være en ”højintens offensiv mod Donbas”, hvor de russiske stridskræfter ville bruge ødelæggelsen af den ukrainske hovedstyrke, der lå i befæstede stillinger i Donbas, som et middel til at ødelægge den ukrainske modstandsvilje (Zabrodsky et al., 2022: 22). Vildledningen gjorde, at den russiske hovedstyrke i angrebsaksen på vestsiden af Dnepr-floden nord for Kyiv kortvarigt opnåede en styrkeforholdsratio på 12:1, da den ukrainske hovedstyrke i Donbas ikke kunne komme hovedstaden til undsætning på grund af afstanden og på grund af det russiske luftherredømme i det østlige Ukraine, der gjorde det umuligt at flytte de ukrainske tropper (Zabrodsky et al., 2022: 1).

Flere faktorer synes at have spillet en rolle i denne vildledning. For det første havde russerne indført et meget strikt informationsregime indtil kort tid inden angrebet, som kun tillod den allerinderste kreds af planlæggere og højtrangerende officerer kendskab til Ruslands intention om reelt at angribe Ukraine. Meget tyder eksempelvis på, at udenrigsminister Sergej Lavrov først fik at vide, at Rusland havde tænkt sig ikke blot at intimidere, men også invadere Ukraine, kl. 1 om natten den 24. februar, altså kun få timer inden det gik løs (Seddon, 2022). For det andet vurderede den ukrainske efterretningstjeneste, at russerne havde få styrker placeret ved Gomel i Belarus til effektivt at kunne isolere og indtage Kyiv (hvilket de, set i bagklogskabens klare lys, havde ret i), hvorfor ukrainerne anså dette som en afledningsmanøvre – på trods af amerikanske og britiske efterretninger som anså dette som hovedangrebsaksen. Indhentning af radiokommunikation fra de russiske styrker i Gomel tydede også på, at styrkerne her heller ikke var af den opfattelse, at de udgjorde hovedangrebsaksen – de var jo under informations-lockdown – og intet tydede på, at de var forberedte på de taktiske opgaver, som de stod overfor. Heller ikke de russiske styrker syd for Brjansk, som også skulle bevæge sig mod Kyiv, men på østsiden af Dnepr-floden, så man derved kunne angribe den ukrainske hovedstad i en knibtangsmanøvre, var forberedte på det, der skulle komme. Russernes pro-

blem var således, at den operationelle sikkerhed, som muliggjorde den vellykkede vildledning af ukrainerne, også førte til, at russernes egne styrker ikke var forberedt på det taktiske niveau til at udføre planen effektivt – først få timer inden angrebet fik de enkelte taktiske enheder besked om, at det var en rigtig krig og ikke blot en øvelse (Zabrodsky et al., 2022: 12) – og derfor havde de ikke operationsplaner, logistik, træning mv. på plads til at skulle foretage egentlige kampoperationer, og da slet i ikke en langstrakt indsats (for mere om dette se Dalsjö, Jonsson og Norberg, 2022; Jonsson og Norberg, 2022; Kofman og Lee, 2022; Willett, 2022).

Et efterretningsmæssigt skønmaleri

I de russiske operationsplanlæggeres øjne var den såkaldte ”særlige militære operation” noget optimistisk tiltænkt at skulle have været en kortvarig affære, hvor man med hurtighed og vildledning kunne overrumple den ukrainske hær (Dalsjö, Jonsson og Norberg, 2022: 8; Seddon, Miller og Schwartz, 2023). Således var der en klar forventning om, at den ukrainske regering hurtigt ville falde – eller at toppen ville blive likvideret – og at det ukrainske forsvar derfor hurtigt ville opgive ævred, ligesom man i dele af den russiske politiske top havde en tro på, at den ukrainske befolkning ville se russerne som ”befriere”, eller i al fald være langt mindre forsvarsvillige end de viste sig at være (Sly, 2022). Men hvis dette skulle have lykkedes, skulle de aktive foranstaltninger og brugen af maskirovka have været langt mere effektive i forhold til at overbevise den ukrainske regering og befolkning om, at det ikke var værd at kæmpe. Men dette lykkedes man ikke med.

I stedet så vi en *rally-round-the-flag* effekt, hvor ukrainerne bakkede op om Zelenskyj-regeringen, der nægtede at overgive sig og offentligt takkede nej til et tidligt amerikansk tilbud om evakuering. De dele af den ukrainske hær, det var lykkedes at få i stilling til at imødegå det russiske angreb mod hovedstaden, ydede hårdnakket modstand, støttet af specialstyrker, hastigt opstillede reservebataljoner, herunder kadetter og lærere fra det ukrainske militærakademi, og fik stoppet den russiske fremrykning mod Kyiv (Zabrodsky et al., 2022: 28). Imens bevæbnede civile borgere i tusindvis og gjorde sig klar til at kæmpe. Ikke mindst takket være den ukrainske regerings duelighed i offentlig kommunikation, som formentlig har spillet en vigtig rolle i forhold til at sikre den ukrainske stats sammenhængskraft. En medvirkende årsag til de russiske påvirkningskampagners nedsatte effekt er formentlig også de amerikanske og britiske efterretnings-tjenesters strategi om at afsløre de russiske planer – herunder de russiske forsøg på at foretage såkaldte *false flag*-operationer – før de blev ført ud i livet. Således så man op til krigsudbruddet en række advarsler fra de amerikanske og britiske

myndigheder om, at et angreb var nært forestående – og at det ville blive rettet mod hovedstaden (Zabrodsky et al., 2022). En række russiske desinformationskampagner – eksempelvis beskyldninger om etniske udrensninger, ja ligefrem folkemord på etniske russere i Donbas – blev endvidere udsat for en amerikansk modfortælling (Fisher, 2022).

Den 5. Tjeneste

En stor del af de indledende russiske vanskeligheder og de markante tab, de russiske styrker blev påført i den indledende fase af krigen, synes at skyldes et fejlagtigt russisk efterretningsbillede. Et efterretningsbillede af forholdene i Ukraine som FSB's Tjeneste for operationel information og internationale forbindelser – den såkaldte 5. Tjeneste – havde ansvaret for (Seddon, Miller og Schwartz, 2023; Zabrodsky et al., 2022) – selvom udenrigsefterretningstjenesten SVR også leverede input til den strøm af informationer, der tilflød Kreml.

Ud over efterretningsdelen rummer den 5. Tjeneste blandt meget andet også den såkaldte Afdeling for Operativ Information. Denne afdeling fik efter den Farvede Revolution i Ukraine tilbage i 2004 til opgave at sikre fastholdelsen af de tidligere sovjetlande i den russiske indflydelsessfære under ledelse af FSB-general Sergej Beseda – og i årene efter blev FSB-agenter fra afdelingen observeret under rejser til Belarus, Kasakhstan, Sydossetien, Abkhasien og Ukraine (Soldatov og Borogan, 2022b). Afdelingens arbejde indeholdt, ifølge de endnu noget sparsomme oplysninger, hele spektret af aktive foranstaltninger: klandestine operationer, desinformation, direkte falsknerier, indflydelsesagenter og frontorganisationer (Soldatov og Borogan, 2022a).

Afdelingen fik i juli 2021 ansvaret for en del af den kampagne, som skulle få ukrainerne til at nedlægge våbnene og byde de invaderende russiske styrker velkomne – men mislykkedes dermed. Ifølge en stor samling følsomme oplysninger, som den ukrainske efterretningstjeneste er kommet i besiddelse af – som avisen *Washington Post* har gennemgået og søgt at validere – voksede de FSB-enheder, som havde ansvaret for operationen i Ukraine markant i månederne op til krigen. Man oprettede *safe houses* til FSB's agenter i Kyiv og andre ukrainske storbyer og søgte at opbygge ”et stort netværk af betalte agenter fra Ukraines sikkerhedsapparat” (Miller og Belton, 2022). Nogle fulgte de russiske befalinger om at sabotere det ukrainske forsvar. Andre synes at have taget imod pengene, men undladt at gøre noget, da krigen kom. Forsøgene på at infiltrere den ukrainske efterretningstjeneste SBU blev markant svækket, da ukrainerne fik nys om operationen og arresterede en lang række SBU-officerer, herunder selve chefen for SBU Ivan Bakanov og statsanklager Irina Venediktova (Balmforth og Hunder, 2022). Derudover offentliggjorde Ukraines sikkerhedstjeneste

via en ukrainsk NGO relativt tidligt en oversigt over personer, som de mente var FSB-agenter i Ukraine, med fuldt navn og pasnummer, hvilket gjorde det vanskeligt for FSB at fortsætte operationen (Miller og Belton, 2022). Afdelingens foranstaltninger synes således uden synderlig effekt, måske også på grund af den udbredte russiske korruption. Angiveligt har efterretningsfolkene i den 5. Tjeneste ikke blot tegnet et forkert billede af tingenes tilstand i Ukraine, som den så har sendt videre op i systemet, formentlig for derved at fortælle den russiske ledelse det, den gerne ville høre. Sergej Beseda og hans næstkommanderende er også anklaget for at have stukket (en del af) de penge i lommen, som deres agenter i Afdelingen for Operativ Information skulle have tilbudt ukrainere på centrale poster for at vende sig mod regeringen i Kyiv, hvis der først blev krig – uden at de gjorde dette, da krigen faktisk kom. Sergej Beseda og hans næstkommanderende blev først placeret i husarrest og siden fængslet i det berygtede Lefortovo-fængsel i det centrale Moskva (Soldatov og Borogan, 2022a). Samtidig har de russiske myndigheder øjensynligt forflyttet eller fyret op mod 150 FSB-officerer for deres involvering i affæren – nogle kan endda se frem til egentlige straffesager (Jankowicz, 2022).

Kampen om narrativen

Også i forhold til legitimeringen af det russiske angreb har vi set aktive foranstaltninger i anvendelse. En af de mere succesfulde har været en desinformationskampagne til at legitimere det russiske angreb gennem en (falsk) påstand om, at Ukraine med amerikansk hjælp har drevet en række laboratorier i Ukraine til test og udvikling af kemiske våben. Denne desinformationskampagne har dels været rettet mod Ruslands egen befolkning, samt russisktalende i Ukraine, dels mod den internationale opinion. I starten af marts 2022 udsendte det russiske udenrigsministerium således et tweet, hvori det beskyldte USA og Ukraine for at have et ”militært-biologisk program” i Ukraine. Russerne påstod, at deres tropper havde fundet bevis på, at ukrainerne havde forsøgt hastigt at slette sporene efter sig, før de trak sig tilbage. Rusland hævdede også, at de havde fundet dokumenter, som beviste, at USA havde et hemmeligt kemisk program på laboratorier i Kharkiv og Poltava (Pilkinton og Oladipo, 2022). Rusland indkaldte til et møde i FN’s Sikkerhedsråd for at diskutere USA’s ”militære biologiske aktiviteter” i Ukraine, som den russiske FN-ambassadør Vasilij Nebenzja hævdede kunne føre til en ”ukontrolleret spredning af biologiske stoffer fra Ukraine” (Tass, 2022; The Ministry of Foreign Affairs, 2022). Beskyldningerne blev forstærket af Kina, som under debatten i FN’s Sikkerhedsråd støttede kritikken. USA og Ukraine benægtede kategorisk, at de havde et hemmeligt militært biologisk program. Den amerikanske FN-ambassadør, Linda Thomas-Greenfield,

forklarede, at de laboratorier, russerne omtalte, var en del af USA's Cooperative Threat Reduction (CTR) program, som efter Sovjetunionens sammenbrud med russisk accept sikrede, at mange af de tidligere sovjetiske laboratorier for kemiske våben blev nedlagt eller omdannet til civil industri under sikre forhold. Og at programmerne i dag mest handler om at hjælpe partnerlandene med at opbygge sundhedssystemerne til eksempelvis at bekæmpe virus sygdomme. FN's højkommisær for nedrustning, Izumi Nakamitsu, fremførte i den forbindelse, at FN ikke kendte til hemmelige kemiske våbenprogrammer i Ukraine (Pilkinton og Oladipo, 2022). Men historien fik hurtigt sit eget liv i amerikanske chatrooms, især på højrefløjen. Det fik støtte af Trumps tidligere rådgiver, Steve Bannon, ligesom Fox News' Tucker Carlson viderebragte historien. Emnet blev endda debatteret i det amerikanske senat den 6. marts 2022, hvor den fremtrædende republikaner Marco Rubio spurgte FN-ambassadør Nuland, om Ukraine havde kemiske laboratorier. Russiske medier dækkede historien intenst og gjorde deres for at udbrede den til engelsksprogede grupper via Twitter under hashtagget "#usbiolabs", "#usbiomilitary" eller "#USbioWeaponsLabs" (Pilkinton og Oladipo, 2022). Spansktalende brugere blev tilgodeset med spanske hashtags såsom "#biomilitares", "#ArmasBiológicas".

Påvirkningen var dog først og fremmest møntet på den russiske befolkning, herunder russisktalende i Ukraine, for derved at understøtte krigen. Dette skete først og fremmest via de statslige russiske tv-stationer, hvor myndighederne siden krigens start har opretholdt en høj grad af kontrol med informationsstrømmen. Således er alle uafhængige russiske medier enten blevet lukket ned af myndighederne eller selv gået i eksil i udlandet, som eksempelvis tv-stationen Dozhd. Også for de statskontrollerede medier er der strikse retningslinjer for den vinkling, der anlægges, når man skal berette om "specialoperationen i Ukraine" (Gessen, 2022). Mange ukrainere har kunnet se de russiske medier og har adgang til fx den russiske telegramtjeneste Telegram. Her har man under poster såsom "biolaboratorii" (biolaboratorier), "rybar" (fiskemand) eller "DPR, LPR, Ukraine News and biolabs" udbredt de falske historier om ukrainske masseødelæggelsesvåbenprogrammer.

Derudover har Rusland haft en række andre desinformationskampagner, hvor man har fremmet historier om menneskerettighedskrænkelser og krigsforbrydelser begået af den ukrainske hær – ikke mindst i tiden efter afsløringerne af massakrerne i Butja, som de russiske styrker efter al sandsynlighed stod bag (Al-Hlou et al., 2022). De har også lagt meget vægt på at betone tilstedeværelsen af den højrenationale såkaldte Azov-bataljon, som den russiske propaganda ofte bruger som eksempel, når man ønsker at fremme påstanden om, at krigen er en afnazificeringskampagne. En anden væsentlig desinformationskampagne

har hævdet, at Ukraine har haft et atomvåbenprogram, som, hvis ikke Rusland havde grebet ind militært, ville have betydet, at Ukraine med vestlig hjælp ville have kunnet udviklet atomvåben, der ville have truet Rusland og befolkningen i Donbas og på Krim. Som Putin udtrykte det i sin tale den 21. februar et par dage inden invasionen: "Ukraine har i sinde at fremstille sine egne atomvåben". Ukraine har den teknologiske evne og fly og andre fremføringsmidler dertil fra sovjettiden, sagde han. "Det er kun et spørgsmål om tid ... især hvis de får udenlandsk teknologisk støtte. ... Vi kan ikke andet end reagere på denne reelle fare" (Putin, 2022a). Påstanden, som er falsk, blev gentaget få dage senere i Putins krigstale den 24. februar, hvor han slog fast, at "vi vil ikke lade dette ske" (Putin, 2022b). Denne position blev i øvrigt gentaget i Putins tale til Føderale Forsamling nær årsdagen for angrebet (Putin, 2023).

Det er i sagens natur ganske vanskeligt at sige noget eksakt om påvirkningsoperationernes effekt på den russiske befolknings holdning til krigen, som jo også er udsat for den almene påvirkning, som de stærkt censurerede og statskontrollerede russiske medier viderefremidler. Meningsmålinger fra de to store statslige meningsmålingsinstitutter VTsIOM og FOM fra 2022 viste i starten af krigen stor opbakning, hvor omkring 60 pct. af respondenterne svarede, at de bakkede op om krigen (Bessudnov, 2022; Kizilova, 2022). Disse meningsmålinger skal dog læses med varsomhed, da de er statsligt kontrollerede. Men også meningsmålinger fra det uafhængige og forholdsvis troværdige russiske meningsmålingsinstitut Levada Centre vidner om stor opbakning til en række af de centrale narrativer fra Kreml. Således gav mere end halvdelen af russerne (57 pct.) USA og NATO-landene skylden for krigens død og ødelæggelse i Ukraine, mens 17 pct. giver Ukraine skylden. Kun 7 pct. gav Rusland skylden i en meningsmålingsanalyse af Levada Centre den 18. maj 2022. Dette er et lille fald fra midten af februar, hvor 60 pct. af respondenterne mente, at USA og NATO var ansvarlige for optrapningen af konflikten omkring Ukraine (Levada Centre, 2022).

I skrivende stund er det endnu lidt for tidligt med sikkerhed at fastslå hele omfanget af brugen af maskirovka i 2022. Dog kan vi, som nævnt ovenfor, med rimelig sikkerhed notere os, at det har været anvendt med succes på det strategiske niveau i forbindelse med vildledning om invasionens hovedakse. Der er endnu kun sparsomme og ubekræftede oplysninger om brugen af maskirovka på operativt og taktisk niveau. I opløbet til invasionen i 2022 havde Rusland endnu engang større øvelser og troppekonzentrationer langs den nordøstlige grænse, men i særdeleshed også i det sydlige Belarus. På trods af, at der åbenlyst var et højt antal bataljonskampgrupper koncentreret i de førnævnte områder, og meget pegede på at disse forberedte sig på at invadere Ukraine, så nægtede

Kreml, at det ville ske (Taylor, 2022). Rusland anvendte her desinformation som en form for maskirovka. Til forskel fra 2014, hvor formålet formentlig var at binde ukrainske enheder langs den nordøstlige grænse, så de ikke kunne anvendes i Donbas, så kan et yderligere formål i 2022 have været at søge at demoralisere den ukrainske befolkning og den politiske klasse i Kyiv ved at fremvise en stærk og kapabel militær styrke, som med kort varsel kunne rykke ind over de ukrainske grænser. Her har man fra Kremls side muligvis håbet på, at det kunne føre til politiske indrømmelser fra Kyiv i håbet om at undgå en russisk invasion.

Deployeringen af belarussiske kampgrupper i det sydvestlige Belarus langs den ukrainske grænse – formentlig efter russisk pres – synes også at have været succes med maskirovka-formen desinformation, al den stund at den ukrainske hær i lange perioder har været nødt til binde styrker i vest. Styrker, de så ikke har kunnet indsætte andre steder. Det samme er set i udbryderrepublikken Transnistrien, hvor en russisk brigade har bundet mindre ukrainske enheder i det sydvestlige Ukraine. Dette har samtidig været et jævnlige tilbagevendende tiltag, senest i starten af 2023, hvilket kunne vidne om russisk lydørhed over for maskirovka-princippet om aktiviteter og kontinuitet. Dog uden meget variation, som ellers også er et doktrinært krav.

Når det efter alt at dømme ikke lykkedes for Rusland at demoralisere ukrainerne med deployeringen langs de ukrainske grænser, kan det blandt andet skyldes, at rammerne for at iværksætte og opretholde maskirovka på det strategiske niveau var forværret i betydelig grad i forhold til situationen i 2014. Op mod invasionen i 2022 stod det klart, at de vestlige efterretningstjenester havde et omfattende overblik over, hvad russernes intentioner og planer var. Dette står klart, fordi særligt USA næsten dagligt var åbne i deres deling af informationer med den vestlige presse. Vi ved, at de vestlige efterretninger er blevet delt med Kyiv, som på baggrund af dette samt deres egen informationsindhentning har haft et godt billede af de russiske intentioner (Barnes, Cooper og Schmitt, 2022). Også Open Source Intelligence (OSINT) synes at have spillet en væsentlig rolle for ukrainerne, heraf rapporter fra private organisationer, såsom Bellingcat, herunder satellitbilleder fra private udbydere, samt efterretninger fra privatpersoner, som via deres mobiltelefon indrapporterede fjendens bevægelser med præcise geolokationsdata, som det ukrainske artilleri har kunnet bruge til måludpegning (Salerno-Garthwaite, 2022). Sammenholdt har dette formentlig været medvirkende til, at man fra ukrainsk side ikke har følt sig presset af den russiske tvetydighed til at give politiske indrømmelser. Den efterretningsmæssige situation i 2022 står i skarp kontrast til situationen i 2014, hvor både de ukrainske og de vestlige efterretningstjenester blev taget på sengen.

Konklusion

Rusland har videreført de traditionelle sovjetiske påvirkningsværktøjer, aktive foranstaltninger og maskirovka, og anvendt dem i krigen mod Ukraine. I 2014 blev Vesten og Ukraine taget på sengen af en velplanlagt overraskelsesoperation, hvor Rusland tog Krim uden at affyre et skud. I 2022 var overraskelsesmomentet mindre, da værktøjerne igen blev anvendt. Russerne anvendte en kombination af aktive foranstaltninger og maskirovka-formen demonstration til at vildlede Ukraine om det russiske hovedangreb. Ved at opretholde et strengt informationsregime lykkedes det at få Ukraine til at tro, at hovedangrebet ville blive rettet mod Donbas. I stedet gik russerne efter at bryde den ukrainske forsvarslinje ved at indeslutte hovedstaden Kyiv med overvældende magt og hastighed og dermed sætte regeringen ud af spillet. Ved at vildlede det ukrainske forsvar opnåede den russiske hovedstyrke i Kyiv-aksen et kortvarigt styrkeforhold på 12:1, særligt fordi den ukrainske hovedstyrke i Donbas ikke kunne nå Kyiv pga. afstanden og russisk luftherredømme i Østukraine. Det strikse informationsregime betød dog, at de angribende enheder i den russiske hovedakse ikke havde ordentlige planer, logistik eller træning til at gennemføre en egentlig kampoperation. Dette var Ukraines held, for det kunne have gået meget anderledes.

Kreml har også haft succes med brugen af aktive foranstaltninger i 2022 i forhold til påvirkning af egen befolkning, hvor en stor del har købt ind på de officielle narrativer. Disse narrativer inkluderer, at invasionen er en defensiv *special operation*, der skal redde etniske russere i Donbas fra etnisk udrensning; at formålet er at afvæbne og afnazificere Ukraine, som kontrolleres af vestlige regeringer, særligt USA, som anvender Ukraine som kampplads i deres kamp mod et selvstændigt Rusland; og at krigen ville være kommet, uanset om Rusland havde angrebet eller ej. Det er usandt, men Kremles propaganda har sat sig fast hos mange russere.

Bortset fra den russiske vildledning af ukrainerne i forhold til spørgsmålet om, hvor hovedangrebet skulle gå, har Ukraine og Vesten i konflikten i 2022 vist, at de i høj grad har lært af krigen i 2014 i forhold til at imødegå russiske aktive foranstaltninger og i høj grad i evnen til at besværliggøre russisk anvendelse af maskirovka. De vestlige og ukrainske efterretningstjenester har haft et godt overblik over de russiske intentioner. Dette har hæmmet og hæmmer fortsat Rusland.

Noter

1. Kategorierne er taget fra hhv. Hamilton (1986: 65-70), Smith (1988: 30-38) og Ulfving (2005: 100-104), som med udgangspunkt i det sovjetiske militæncyklopædi har opstillet dem i hver sine artikler.
2. Formerne er: sløring (handlinger der forhindrer eller mindsker chancen for, at man bliver erkendt af fjenden, fx brugen af radiotavshed, sløringsnet eller fjernelse af identitetsmærker fra uniformer); demonstration (handlinger der iværksættes for at vildlede fjenden om iværksættelsen af en manøvre, fx en koncentration af enheder for at give indtryk af et forestående angreb fra disse); imitation (skabelsen af virkelighedstro objekter, fx oppustelige kampvogne, eller indtrængen i det elektromagnetiske spektrum for at imitere fjendens radiosignaler); simulation (simulering af fx lyde eller aktivitet for at give indtryk af aktivitet i et givent område. Simulation er særlig brugbart i forhold til at understøtte imitation af fysiske objekter); og desinformation (forsætlig misrepræsentation af fakta, fx ved at plante falsk information hos medier eller lade fjenden få adgang til falske operationsplaner).
3. Principperne er: aktivitet (vildledning skal opretholdes så længe som muligt); plausibilitet (vildledningsforsøget skal forekomme realistisk); variation (vildledningen må ikke blive forudsigelig gennem fx gentagne mønstre); og kontinuitet (vildledningen skal være kontinuerlig).
4. Det øverste niveau er det strategiske niveau, hvor det er den russiske generalstab, som planlægger og tildeler ressourcer samt iværksætter forsøg på maskirovka. I praksis vil GRU sandsynligvis udføre vildledning på strategisk niveau. Det operative niveau er det næste og har til formål at opnå operative mål i et specifikt område på armé- til divisionsniveau. Alle former for maskirovka kan anvendes her. Endelig er det taktiske niveau det laveste niveau, men det beskæftiger vi os ikke med i nærværende artikel.

Litteratur

- Al-Hlou, Yousur, Masha Froliak, Evan Hill, Malachy Browne og David Botti (2022). New evidence shows how Russian soldiers executed men in Bucha. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/05/19/world/europe/russia-bucha-ukraine-executions.html> (19. maj, 2022).
- Balmforth, Tom og Max Hunder (2022). Ukraine's president fires spy chief and top state prosecutor. Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-president-fires-security-service-chief-prosecutor-general-2022-07-17/> (17. juli, 2022).
- Barnes, Julian, Helene Cooper og Eric Schmitt (2022). U.S. Intelligence is helping Ukraine kill Russian generals, officials say. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/05/04/us/politics/russia-generals-killed-ukraine.html> (4. maj, 2022).

- Bessudnov, Alexey (2022). Russia's tricky opinion polling sociologist Alexey Bessudnov shares five charts that help explain how to read the Kremlin's survey data on support for the war in Ukraine. *Meduza*. <https://amp.meduza.io/en/feature/2022/03/07/russia-s-tricky-opinion-polling> (3. juli, 2022).
- Dalsjö, Robert, Michael Jonsson og Johan Norberg (2022). A brutal examination: Russian military capability in light of the Ukraine War. *Survival* 64 (3): 7-28.
- Darczewska, Jolanta og Piotr Żochowski (2017). Active measures. Russia's key export. *OSW Point of View* 64. <http://aei.pitt.edu/88535/> (22. maj, 2023).
- Fedchenkov, Yevhen (2016). Kremlin propaganda: Soviet active measures by other means. *Estonian Journal of Military Studies* (2): 140-170.
- Felix Dzerzhinsky Akademiet (1972). *Kontrazvedyvatelnyy slovar* [Ordbog for kontraspionage]. Felix Dzerzhinsky Akademiet. <https://en.booksee.org/book/1343215> (22. marts, 2023).
- Fisher, Max (2022). Putin's baseless claims of genocide hint at more than war. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/02/19/world/europe/putin-ukraine-genocide.html> (19. februar, 2022).
- Gessen, Masha (2022). Inside Putin's propaganda machine. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/news/annals-of-communications/inside-putins-propaganda-machine> (18. maj, 2022).
- Giles, Keir (2016). *Handbook of Russian information warfare*. Bd. 9. NATO Defence College. <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=506> (22. marts, 2023).
- Hamilton, David L. (1986). *Deception in Soviet military doctrine and operations*. Naval Postgraduate School Monterey. Monterey, Californien.
- Jankowicz, Mia (2022). Putin purged large numbers of FSB agents in retribution for poor Ukraine intelligence, Russia expert says. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/putin-purges-fsb-over-ukraine-failures-bellingcat-expert-2022-4?r=US&IR=T> (4. december, 2022).
- Jonsson, Michael og Johan Norberg (2022). Russia's war against Ukraine: Military scenarios and outcomes. *Survival* 64 (6): 91-122.
- Jonsson, Oscar (2019). *The Russian understanding of war: Blurring the lines between war and peace*. Georgetown University Press.
- Kizilova, Kseniya (2022). Assessing Russian public opinion on the Ukraine War. *Russian Analytical Digest*, nr. 281. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/RAD281.pdf> (22. marts, 2023)
- Kofman, Michael, Anya Fink, Dmitry Gorenburg, Mary Chesnut, Jeffrey Edmonds og Julian Waller (2021). Russian military strategy: Core tenets and operational concepts. CNA. https://www.cna.org/archive/CNA_Files/pdf/russian-military-strategy-core-tenets-and-operational-concepts.pdf (22. marts, 2023)

- Kofman, Michael og Rob Lee (2022). Not built for purpose: The Russian Military's ill-fated force design. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2022/06/not-built-for-purpose-the-russian-militarys-ill-fated-force-design/> (6. februar, 2022).
- Kragh, Martin og Sebastian Åsberg (2017). Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: The Swedish case. *Journal of Strategic Studies* 40 (6): 773-816.
- Kux, Dennis (1985). Soviet active measures and disinformation: Overview and assessment. *Parameters* 15 (4): 19-28.
- Kuzio, Taras (2019). Old wine in a new bottle: Russia's modernization of traditional Soviet information warfare and active policies against Ukraine and Ukrainians. *The Journal of Slavic Military Studies* 32 (4): 485-506.
- Levada Centre (2022). The conflict with Ukraine and responsibility for the deaths of civilians. Levada Centre. <https://www.levada.ru/en/2022/05/18/the-conflict-with-ukraine-and-responsibility-for-the-deaths-of-civilians/> (22. marts, 2023)
- Miller, Greg og Catherine Belton (2022). Russia's spies misread Ukraine and misled Kremlin as war loomed. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/interactive/2022/russia-fsb-intelligence-ukraine-war/> (19. august, 2022).
- Pilkinton, Ed og Gloria Oladipo (2022). What are Russia's biological weapons claims and what's actually happening? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/11/russia-biological-weapon-claim-us-un-ukraine-bio-labs-explainer> (22. marts, 2022).
- Putin, Vladimir (2014a). Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine. President of Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366> (22. marts, 2023).
- Putin, Vladimir (2014b). Direct line with Vladimir Putin. President of Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20796> (22. marts 2023).
- Putin, Vladimir (2022a). Address by the President of the Russian Federation (21 February). President of Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828> (22. marts, 2023).
- Putin, Vladimir (2022b). Address by the President of the Russian Federation (24 February). President of Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843> (22. marts, 2023).
- Putin, Vladimir (2023). Presidential Address to Federal Assembly. President of Russia. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/70565> (22. marts, 2023).
- Pynnöniemi, Katri Pauliina og Andras Rácz (2016). *Fog of falsehood: Russian strategy of deception and the conflict in Ukraine*. FIIA Report 45. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.

- Salerno-Garthwaite, Andrew (2022). OSINT in Ukraine: Civilians in the kill chain and information space. *Global Defence Technology*. https://defence.nridigital.com/global_defence_technology_oct22/osint_in_ukraine (22. mars, 2023).
- Seddon, Max (2022). Vladimir Putin, Russia's resentful leader, takes the world to war. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c039db89-7201-4875-b31f-b41a511496f1> (25. februar, 2022).
- Seddon, Max, Christopher Miller og Felicia Schwartz (2023). How Putin blundered into Ukraine — then doubled down. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/80002564-33e8-48fb-b734-44810afb7a49> (23. februar, 2023).
- Sly, Lis (2022). Nine ways Russia botched its invasion of Ukraine. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/08/how-russia-botched-ukraine-invasion/> (4. august, 2022).
- Smith, Charles Lynwood (1988). Soviet maskirovka. *Airpower Journal* 2 (1): 28-40.
- Soldatov, Andrei og Irina Borodan (2010). Russia's new nobility. *Foreign Affairs* 89 (5): 80-96.
- Soldatov, Andrei og Irina Borogan (2022a). From bad intel to worse: Putin reportedly turns on FSB agency that botched Russia's Ukraine prep. *Meduza*. <https://meduza.io/en/feature/2022/03/11/from-bad-intel-to-worse> (3. november, 2022).
- Soldatov, Andrei og Irina Borogan (2022b). Putin places spies under house arrest. CEPA. <https://cepa.org/putin-places-spies-under-house-arrest/> (3. november, 2022).
- Tass (2022). Bioweapon labs in Ukraine prove US criminal activity, diplomat says. *TASS*. https://tass.com/world/1418925?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (3. september, 2022).
- Taylor, Adam (2022). Russia's attack on Ukraine came after months of denials it would attack. *Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/24/ukraine-russia-denials/> (24. februar, 2022).
- The Ministry of Foreign Affairs (2022). Vystupleniye Postoyannogo predstavatelya Rossiyskoy Federatsii pri otdelenii OON i mezhdunarodnykh organizatsiyakh v Zheneve G.M.Gatilova na plenarnom zasedanii Konferentsii po razoruzheniyu, Zheneva, 31 marta 2022 goda (Address by G.M.Gatilov, Permanent Representative of the Russian Federation to the UN Office and International Organisations in Geneva, to the plenary session of the Conference on Disarmament, Geneva, 31 March 2022). *Mid.ru*. <https://www.mid.ru/print/?id=1807445&lang=ru> (22. mars, 2023).
- Ulfving, Lars (2005). *Rysk krigskonst – Voennoe iskusstvo: en introduktion till den ryska militärvetenskapen sedd i ett militärteoretiskt, empiriskt och historiskt perspektiv*. Stockholm: Forsvarshögskolan.
- United States Department of State (1986). Active measures: A report on the substance and process of anti-U.S. disinformation and propaganda campaigns. United States

Department of State. <http://insidethecoldwar.org/sites/default/files/documents/Soviet%20Active%20Measures%20Substance%20and%20Process%20of%20Anti-US%20Disinformation%20August%201986.pdf> (22. marts, 2023).

Willett, Marcus (2022). The cyber dimension of the Russia-Ukraine war. *Survival* 64 (5): 7-26.

Zabrodsky, Mykhaylo, Jack Watling, Oleksandr Danylyuk og Nick Renolds (2022). Preliminary lessons in conventional warfighting from Russia's invasion of Ukraine: February-July 2022. *RUSI*. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/preliminary-lessons-conventional-warfighting-russias-invasion-ukraine-february-july-2022> (22. marts, 2023).

Dorthe Bach Nyemann

Kosovo Rusland Serbien

Kosovo er hverken objektet eller målet for russiske påvirkningsoperationer. Formålet med at delegitimere Kosovo er i stedet at styrke alliancen mellem Rusland og Serbien og de serbiske minoriteter på tværs af Balkanregionen. Russiske påvirkningsoperationer støtter den serbiske politiske elite ved at bruge russiske diplomatiske løftestænger og forbindelser. Andre russiske påvirkningsoperationer retter sig mod befolkningen, specifikt indflydelsesrige serbiske grupper i den højreorienterede opposition, blandt militæret og ikke mindst gennem den ortodokse kirke i hele Balkanregionen. Resultatet har været en høj grad af støtte til Rusland i den serbiske befolkning. Det gør det særdeles vanskeligt for den serbiske regering at lave aftaler med EU eller NATO og fanger Serbien i en alliance med Rusland.

Nøgleord: den serbiske verden, den ortodokse kirke, diplomati, Kosovospørgsmålet

Det er november 2021, og jeg sidder udendørs på en lille kaffebar i Mitrovica i det nordlige Kosovo med udsigt direkte ud over floden Ibar, der løber gennem byen. Floden løber gennem en af Kosovos mest opsplittede byer delt i en serbisk og en albansk del. I dag er det svært at forestille sig de kampe, der udspillede sig her mellem serbere og kosovoalbaniere i foråret 2004. Jeg får udpeget en lille klynge højhuse få 100 meter fra kaffebaren, hvor danske soldater deltog i voldsomme kampe, efter rygter om at tre lokale albanske drenge blev druknet af nogle serbere i floden. Det viste sig senere, at der ikke var hold i de rygter, men i 2004 var det nok til sætte hele det meget ustabile område i brand. Stemningen er anderledes afslappet i store dele af Kosovo nu – særligt blandt de 53 pct. af befolkningen, der er under 25 år og dermed forskånedede for rædslerne i slutningen af 1990'erne. Ro i Kosovo kan imidlertid svække Ruslands muligheder for påvirkningsoperationer på Balkan. Så hvordan skal Ruslands agenda omkring Kosovo da ansues?

Undersøgelsesspørgsmålet

Mit formål¹ med besøget i Kosovo i 2021 er at gennemføre interviews og observationer som en del af et større forskningsprojekt, der søger at afdække russiske påvirkningsoperationer. Jeg har udvalgt Kosovo som analyseobjekt af to grunde: Fordi Kosovos skæbne i særlig grad synes at interessere Rusland (Kaas, 2019; KCSS, 2020; Baskin, 2018), og fordi Kosovo faktisk også har spillet en

stor rolle for dansk forsvar fra 1999 og helt frem til i dag. Danmark har udvist et stort engagement i at stabilisere Balkan siden borgerkrigene i 1990'erne med dansk deltagelse i NATOs luftkampagne mod Serbien i 1999 – en humanitær intervention uden FN-mandat – og siden som fast deltager i NATOs KFOR-mission, hvis formål det er at understøtte en stabil udvikling i Kosovo. Danmark bidrager fortsat til missionen med 35-40 udsendte. Konflikten med Serbien ligger nu langt bag os, men Rusland og Serbien har bestemt ikke glemt den. NATO valgte dengang at gennemføre sin militære intervention på trods af utvetydig modstand fra Rusland og Kina i Sikkerhedsrådet. For Rusland blev NATO-bombningerne ét bevis af mange på, hvordan Vesten systematisk tilsidesætter og underminerer russiske interesser. Med NATOs støtte til Kosovo fik Serbien og Rusland en fælles modstander i USA og NATO og samtidig et fælles formål; at bevare indflydelse og handlerum på Balkan (Samurokov, 2019: 2). Kosovo ændrede herfra sin status fra ligegyldig fattig provins til et epicenter for serbisk-russisk forbrødring. Rusland fik her at føle, hvad det senere gentagne gange har lært: Jo mere Rusland tilpasser sig USA og NATO, jo mindre vil denne relation være baseret på (gensidig) interessevaretagelse, hvormed USA vil have endnu mindre grund til at tage Moskvas holdninger i betragtning. ”Således bliver russisk modstand i sig selv et mål for at kunne genvinde den rolle som Rusland fortjener ... Med andre ord bør konflikt for konfliktens skyld være russisk prioritet” (Kaas, 2019: 16. Citat om Ruslands erfaringer med NATOs luftangreb i Kosovo tilpasset denne tekst).

Formålet med min feltrejse er derfor at undersøge, hvordan Rusland i praksis anvender påvirkningsoperationer over for Kosovo og NATO. Jeg er umiddelbart ude efter at afdække en meget aktiv russisk adfærd, og jeg forventer, at Rusland retter sine aktiviteter, direkte eller skjult gennem andre agenter, mod de spirende statsinstitutioner i Kosovo, mod de serbiske mindretal og mod NATOs KFOR-bidrag. Som forberedelse til feltrejsen har jeg lavet flere interviews, og allerede her møder undersøgelsesspørgsmålet modstand. ”Rusland er ikke særlig aktiv i Kosovo”, har været den generelle melding fra rækken af interviewpersoner med udsendelser til NATOs stabiliseringsoperation KFOR. Det undrer mig, for Rusland har oplagte interesser i at påvirke Kosovos udvikling (Samurokov, 2019). Rusland har endvidere stor ekspertise og erfaring med påvirkningsoperationer og har tilmed opnået relativ succes med at påvirke både det postsovjetske område og de vestlige landes politiske systemer indefra (Tennis, 2020). Hvorfor kan mine interviewpersoner, blandt udsendte til Kosovo i den aktuelle mission eller blandt forskere i de lokale tænketanke, så ikke bekræfte udbredt eller systematisk russisk påvirkning over for Kosovos lokalbefolkning over mange år?

Nu sidder jeg her og drikker sur kaffe i Mitrovica og må indse, at der er noget galt med selve mit undersøgelsesspørgsmål. Jeg har simpelthen tænkt russisk påvirkning i relation til Kosovo alt for snævert. Jeg må skrue linsen ud i en større vidvinkel for at forstå, hvad påvirkningsoperationer egentlig drejer sig om, hvordan de virker, og hvad de indbefatter. For hvordan afgrænses vi en påvirkningsoperation? Hvornår igangsættes den, over for hvem, med hvilket formål? Påvirkningsoperationer kan have et meget langt sigte, og deres formål kan ligge langt væk i tid og rum fra de ”oprindelige” aktiviteters udspring. Påvirkningsoperationer kan beskrives som “a coordinated, integrated, synchronized application of national diplomatic, informational, military, economic and other capabilities ... to foster attitudes, behaviors or decisions by a foreign target audience” (Larson et al., 2009: 2). Det er afgørende at overveje, hvis attitude, handlinger og beslutninger Rusland faktisk søger at påvirke.

I denne artikel vil jeg argumentere for, at Ruslands påvirkning på Balkan har Kosovo centralt på dagsorden, men kun i meget begrænset omfang foregår i Kosovo eller retter sig mod den almindelige befolkning her. Russiske påvirkningsoperationer er i stedet rettet mod Serbien og de serbiske mindretal, der befinder sig i forskellige enklaver på Balkan i det fællesskab, som jeg omtaler som den serbiske verden – et begreb artiklen senere uddyber. Mit hovedargument er derfor, at Kosovo alene udgør en slags forhandlingsbrik for Rusland. Kosovospørgsmålet er et middel i en større strategi, nemlig at bevare en tilstedeværelse og relevans på Balkan, hvor Rusland gennem de sidste ti år ellers har oplevet et stort tab af indflydelse. Balladen om Kosovo giver Rusland anledning til at opretholde sin i egne øjne retmæssige rolle på Balkan – en stormagt med interesser man ikke kan ignorere (Kaas, 2019: 16). Russiske påvirkningsoperationer er på lange stræk helt åbenlyse og gør brug af helt legale midler som diplomati baseret på interessevaretagelse og interessesammenfald med Serbien. Disse midler suppleres i mindre grad af mere skjulte, subtile, subversive eller undergravende aktiviteter fra russisk side. Dette er måske overraskende, men faktisk i fuld overensstemmelse med den overordnede beskrivelse af statsligt dirigerede påvirkningsoperationer, som udgør den fælles ramme for dette temanummer, hvor det fremhæves, at påvirkningsoperationer udgør “the targeting of opinion formation in illegitimate though not necessarily illegal ways by foreign actors or their proxies” (Pamment, Nothhaft og Fjällhed, 2018: 8). Artiklens centrale undersøgelsesspørgsmål bliver derfor:

- *Hvorfor* er det centralt for russisk national interessevaretagelse at gennemføre påvirkningsoperationer på Balkan med Kosovospørgsmålet som det centrale tema?

- *Hvem* er den primære målgruppe for de russiske initiativer?, og ikke mindst
- Med *hvilke* midler gennemføres påvirkningsoperationerne?

Metode og empiri

I besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålet opstår der metodisk set en slags ”ringe i vandet”-tilgang. Artiklen sammenstykker enkeltelementer, der fremstår i fragmenter i tilgængelig litteratur. Herved tegnes et mere samlet billede af, hvordan Rusland skræddersyer påvirkningsaktiviteter til en helt specifik kontekst. For at opnå en dybere indsigt i russisk indblanding set fra Kosovo læner artiklen sig op ad et meget stort analysearbejde, der foregår i centrale tænketanke i Kosovo. Jeg har anvendt en række af deres publikationer og herefter interviewet nøglerepræsentanter i forbindelse med mit besøg i Kosovo i 2021. Særlig vil jeg fremhæve Florian Oehaja, tidligere leder af Kosovar Centre for Security Studies (KCSS), nu Kosovos ambassadør i Nordmakedonien, Lulzim Peci, Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED) og Jeta Krasniqi, Kosova Democratic Institute/Transparency International Kosovo.² I december 2022 fik jeg igen mulighed for at besøge Kosovo. Her har jeg interviewet Ramadan Ilazi fra KCSS og en række militære og civile personer, der rådgiver Kosovos regering og sikkerhedsstyrker. Jeg har brugt disse nye interviews til at søge at verificere og nuancere de resultater, som sidste omgang interviews bibragte, og til at afsøge eventuelle ændringer i russisk adfærd, siden krigen mod Ukraine blev indledt. De lokale stemmer tillægger jeg særlig værdi, idet de oplever i egen kulturel kontekst, hvordan russiske og serbiske initiativer kan påvirke Kosovos indre forhold og ydre forhandlingspositioner.

Når man sætter vidvinklen på og løfter debatten om russiske påvirkningsoperationer relateret til Kosovospørgsmålet ud af Kosovo, er det nødvendigt at inddrage perspektiver fra en bredere tilgang i analysen. I det arbejde bygger artiklen blandt andet videre på en række artikler fra Carnegie Moscow Center af Maxim Samorukov, rapporter fra NATO StratCom CoE og mange flere kilder med hele Balkan som interesseområde. Kombinationen af det lokale perspektiv og de regionale analyser giver samlet set et stærkt empirisk fundament for analysen.

Hvordan kan en analyse af russiske påvirkningsoperationer så bedst angribes? Hvad er Ruslands fortrukne midler og metoder? Et hovedværk at gå til er en lille bog af James Sherr fra 2013, *Hard diplomacy and soft coercion: Russia's influence abroad*. Titlen er sigende for Sherrs pointer om den russiske tilgang til indflydelse. Rusland bruger ifølge Sherr sin direkte diplomatiske magt over for de stater, der skal hjælpe Rusland med deres (fælles) interessevaretagelse. Sam-

tidig bringer Rusland mere blød magt i anvendelse over for forskellige grupper i samfund, hvor Rusland ønsker indflydelse. Den bløde magt kender vi fra Joseph Nye som en magt, der tildeles frivilligt grundet den attraktion, man besidder som stat og kultur via ens institutioner. Ifølge Sherr (2013: 1-2) er den russiske version mere instrumentel og mindre ”frivillig” og kan understøttes af skjulte aktiviteter. Sherr opstiller fire indflydelsesformer, der har karakteriseret Putinæraen med særlig fokus på de postsovjetiske stater: diplomati, *messaging*, *business*, energi og humanitære tiltag (2013: 68). Det er væsentligt, at Rusland bruger sine forskellige indflydelsesformer uden klare grænser mellem staten og det private, det politiske og det økonomiske, det lovlige og det kriminelle (2013: 8). Denne sammenblanding giver særlige muligheder for Rusland på Balkan. Her inddrages også det kulturelle og det religiøse på instrumentel vis og i overensstemmelse med de erfaringer, Rusland har i det postsovjetiske område. En af de russiske indflydelsesformer er ifølge Sherr *business*. Det har imidlertid ikke været muligt for mig at afdække de sammenhænge, fx medieopkøb, kriminelle netværk, aftaler omkring energiselskaber og lignende, der kunne afsløre komplicerede bånd mellem de serbiske og russiske samfund og stater. Det har heller ikke været muligt for mig at afdække efterretningstjenestens rolle. Artiklen kan derfor ikke påvise overlappet mellem de mere åbenlyse aktiviteter og de skjulte netværk og aktiviteter. Det betyder et tab af dokumentation for, hvor orkestreret, hvor sammentænkt og hvor systematiseret den russiske påvirkning af Serbien faktisk er. Artiklen sætter i stedet fokus på, hvordan et fælles fikspunkt, nederlag og kilde til ydmygelse, nemlig Kosovo, kan udgøre en kilde til fortsat og vedvarende alliancedannelse og spolering af fremdrift i en hel region. Analysen bygger videre på Sherr og understøttes yderligere af en stor gennearbejdet rapport om russisk og serbisk indflydelse i Montenegro fra 2021 med tilsvarende opfattelser af russiske indflydelsesformer (Kentera, 2021). Kenteras rapport viser potentialet, når midler for påvirkning sammentænkes på tværs af stat, marked, religion, økonomi, information og energi (2021: 6-9). Det potentiale genfinder jeg i russisk interessevaretagelse i relation til Kosovo både i overensstemmelse med den serbiske ledelse og i relation til den serbiske befolkning, nogle gange uafhængigt af den serbiske elites ønsker.

Russiske interesser på Balkan og i Kosovo

Ruslands tab af magt som følge af Sovjetunionens sammenbrud har haft en gennemgribende indvirkning på Ruslands internationale positionering og interessevaretagelse. Den aktuelle NATO-Rusland-krise i Ukraine er et tydeligt eksempel herpå, men for Rusland har krisen været langt længere og stikker meget dybere (Staun og Mathiasen, 2018: 78-90) og bredere end det helt nære udland

(Kaas, 2019). Russiske interesser er systematisk blevet underkendt siden starten af 90'erne, med NATOs bombardement af Serbien og støtten til Kosovo som et absolut nulpunkt. Dette afslørede ikke bare NATOs ligegyldighed over for russiske indvendinger, men også hvordan NATO kan bruge humanitær intervention til at undergrave regimer og opsplitte stater. I den forstand udgør Kosovos skæbne et barometer for Ruslands (af)magt. Den russiske interessesfære er udfordret langs store dele af dens vestlige grænser med optagelse af staterne her i både EU og NATO. Rusland er derfor fast besluttet på at bevare en vis indflydelse i Kaukasus, Centralasien, Georgien, Moldova, Belarus, Ukraine og altså også på Balkan (Bechev, 2019). Rusland oplever imidlertid store problemer med at fastholde en rolle på Balkan. Fra slutningen af 00'erne har flere og flere lande valgt Rusland fra og Vesten til. Albanien og Kroatien lagde ud med at blive NATO-medlemmer i 2009. I 2017 blev Montenegro medlem, og i 2020 kom Nordmakedonien med i alliancen. Selv Ruslands nærmeste allierede i regionen, Serbien, er partner til NATO. Det gælder ligeledes Bosnien-Hercegovina. Situationen er den samme, når det gælder EU. Landene er alle potentielle kandidater eller har associeringsforhandlinger med EU. Disse forhandlinger omfatter også Kosovo, på trods af at Spanien, Grækenland, Rumænien, Slovakiet og Cypern ikke anerkender Kosovo som en selvstændig stat. Hvad kan Rusland gøre for at stoppe denne udvikling? Ikke meget. Rusland mangler økonomiske muskler, Rusland mangler allierede og venner, og Rusland mangler både presionsmidler og bløde magtmidler. Da vi mødes i Kosovos hovedstad Pristina, taler Florian Qehaja fra KSCC om Ruslands muligheder i relation til Kosovo på denne måde: "Rusland har ikke meget at tilbyde. Dets bedste mulighed er at være en ødelægger på makroniveau" (interview med Florian Qehaja, 18. november 2021, min oversættelse). Florian mener, at Rusland har så få muligheder for at rykke ved opinionen blandt det store flertal i Kosovo, at det skal gøres via andre kanaler og andre aktører – en såkaldt udefra og ind-tilgang – for at undergrave den positive udvikling i selve Kosovo. Ramadan Ilazi fra KCSS gentager samme pointe i et interview i december 2022. "Rusland har ingen planer med Kosovo kun spoiling" (min oversættelse). Sherr ser dette som et generelt karakteristikon for russisk ageren: "If Russia cannot have a seat at the table, it will be the elephant in the room" (2013: 122).

Ruslands bedste mulighed for at få regionalt fodfæste på Balkan er gennem Serbien. En nylig KCSS-rapport konkluderer, at "Kosovo er den forhandlingsbrik, som Rusland bruger til at få, hvad de vil have fra Serbien. Rusland har brug for en venlig base på Balkan, og intet land er bedre positioneret til dette end Serbien. Til gengæld er Serbien afhængig af Ruslands diplomatiske kapacitet til at fremme og beskytte sine krav omkring Kosovo" (KCSS, 2020: 11, min

oversættelse). Serbien udgør så at sige nøglen til Balkan, og Kosovo det oplagte benskænd over for Vestens fremmarch i regionen.

Rusland og Serbien har over årene opbygget mange bånd økonomisk, på energiområdet, politisk, religiøst, kulturelt og militært. Serbien har tilladt Rusland at kontrollere den serbiske olie- og gassektor via Gazprom Neft, og Serbien importerer store dele sin gas og olie fra Rusland (Samorukov, 2019: 2). Serbien støtter Rusland diplomatisk og har ikke indført sanktioner mod Rusland for dets annektering af Krim eller krig mod Ukraine. Serbien er vært for det russisk-serbiske humanitære træningscenter i Nis. Centeret, der blev oprettet i 2012, fokuserer på humanitær indsats, nødhjælp ved naturkatastrofer og menneskeskabte ulykker. Forskellige kilder hævder dog, at dette er en frontorganisation for en russisk efterretningsforpost og en base for operationer (Samorukov, 2020b; Dolapcev, 2018). Også i forbindelse med urolighederne i julen 2022 er centeret blevet anklaget for at udgøre forsyningsstation fra Rusland til de serbiske oprørere i Mitrovica (Sheftalovich, 2022). Serbien har desuden haft en forsvarssamarbejdsaftale med Rusland siden 2013, som gør det muligt for soldater fra de to lande at træne regelmæssigt sammen. Rusland har doneret seks MiG-29 kampfly, 30 T-72 kampvogne og 30 BRDM-2 pansrede rekognosceringskøretøjer. En række vedligeholdelses- og servicekontrakter knyttet til overførslen af yderligere MiG-29 og MI-17/35-helikoptere er blevet underskrevet til fordel for Serbien (Bechev, 2019: 14-15).

Selvom Serbien og Rusland har mange fælles interesser og støtter hinanden direkte og mere indirekte på Balkan, er Serbien ikke nødvendigvis en let partner for Rusland at kontrollere. Serbien søger også fordele hos USA, EU og Kina. Frem til krigen i Ukraine 2022 har dette givet Serbien et større udenrigspolitisk manøvrerum. Serbien har fx en individuel partnerskabsaftale med NATO, er modtager af meget store EU-donationer og har bidraget til flere EU-missioner samtidig med militær støtte fra og samarbejde med Rusland. Serbien har opbygget forbindelser med Kina vedrørende investeringer og lån i den serbiske nationale sikkerhedssektor, energisektoren, udbygning af havne- og byområder og fik hjælp fra Kina i de første faser under covid. Der har også været kulturelle udvekslinger og institutionaliseret samarbejde, fx er Serbien blevet inviteret til at deltage i Silkevejsprojektet. Desuden er Beograd vært for et af de største kinesiske kulturcentre i Europa (Prelec, 2020: 12). I foråret 2022 leverede Kina et større antal jord-til-luft-missiler til Serbien og har tidligere leveret kampdroner til det serbiske forsvar. Serbien bliver herved den første stat i Europa, der anvender kinesiske missiler (Stojanovic, 2022).

Rusland har i løbet af 2010'erne intensiveret sit diplomatiske arbejde over for Serbien og bruger alle indflydelseskanaler til at bevare deres særlige forhold.

Eksempler på dette er de ovenfor nævnte; at kæmpe for de serbiske interesser i Kosovo og for de serbiske mindretal samt at give Serbien gode aftaler på energi, militært udstyr mv., hvilket alt sammen understøtter den serbiske regerings interesser. Med den anden hånd støtter Rusland imidlertid samtidig grupper i civilsamfundet, der ikke altid er i overensstemmelse med ledelsen i Serbien. Rusland understøtter her prorussiske dagsordner og narrativer og fastholder herved en forestilling i den generelle befolkning om et særligt slavisk bånd og en fælles civilisation, hvor Rusland er den ubetingede leder (Conley og Saric, 2021: 4). Rusland søger at opnå dette med forskellige midler. En metode er at fremme idéen om en serbisk verden i lighed med det, Rusland har gjort med hensyn til russiske mindretal uden for Rusland. En anden er at styrke opfattelsen af en fælles civilisation for slaverne med udgangspunkt i det religiøse. Den russisk-ortodokse kirke har allerede meget tætte forbindelser med den serbisk-ortodokse kirke. Andre kulturelle elementer, såsom sprog og etnicitet, forbinder tillige Rusland med denne del af Europa (Samorukov, 2019, 2020c). Ruslands påvirkning af grupper i det serbiske civilsamfund kan svække den serbiske ledelses manøvrerum særligt i forhold til samarbejde med EU og NATO.

Rusland bruger Kosovo til at fastholde sin rolle på Balkan

De følgende afsnit afdækker de forskellige indflydelsesformer, Rusland anvender til at styrke sin rolle på Balkan med Kosovo som middel. De præsenteres i rækkefølge efter, hvor der synes at være brugt flest kræfter fra russisk side.

Diplomati og internationale organisationer

Det er relativt let at indkredse den overordnede strategi i Ruslands diplomatiske tilgang til Kosovo, nemlig at bevare status quo for Kosovos status. Rusland har vedvarende argumenteret for, at Kosovo er en del af Serbien, og at det skal forblive sådan. En mere pragmatisk tilgang fra Beograd med hensyn til Kosovos status vil reducere Ruslands nødvendighed som allieret med Serbien betydeligt. Rusland skal død og pine holde striden mellem Kosovo og Serbien uløst (KIPRED, 2020: 3).

Siden 2010 har FN's Generalforsamling givet EU mandat til at forhandle løsninger på konflikten mellem Kosovo og Serbien. Som følge heraf er Rusland udelukket fra forhandlingsbordet (KIPRED, 2020: 9). Alligevel behøver de russiske diplomater ikke at bekymre sig særlig meget, da fem lande i EU er imod Kosovos uafhængighed. EU sikrer altså på egen hånd de russiske interesser i forhold til Kosovos uløste status. Præcis som de russiske diplomater forventede, har dialogen, som EU har faciliteret, vist sig at være endeløs og uden nogen løsning i sigte. Rusland sikrede sig desuden en bagdør til forhandlingerne mellem

EU, Kosovo og Serbien gennem vedtagelsen af en strategisk partnerskabsaftale med Serbien i 2013, helt parallelt med at Serbien underskrev den første aftale om normalisering af forholdene i Kosovo. Samtidig intensiverede Rusland sine besøg og udvekslinger med Serbien betragteligt (KIPRED, 2020: 10). I 2017 indledte Serbiens præsident Alexander Vučić en mindre nostalgisk tilgang til Kosovospørgsmålet. Et forslag om at bytte udvalgte territorier med store serbiske og albanske minoriteter og efterfølgende at overlade Kosovo til selvstændighed sat på dagsordenen (Bechev, 2019: 14). Drøftelserne mellem parterne tager til under perioden med covid, hvor mange af de almindelige diplomatiske udvekslinger er lagt i dvale, og hvor færre demonstranter kan komme på gaden eller samles, og fordi USA med Trump ved roret støtter denne løsning, ivrig efter at afslutte Kosovospørgsmålet og få en udenrigspolitisk sejr for Trump-administrationen (Samorukov, 2019: 2; Conley og Saric, 2021). For Rusland er udviklingen mildest talt uheldig, da Rusland står til at miste den forhandlingsbrik, der binder russiske og serbiske interesser på Balkan sammen. Efter 2020 har Serbien endnu en gang mistet appetitten på en "landeudveksling". Det er godt nyt for Rusland.

Stillet over for øgede vanskeligheder med at bevare sin indflydelse på Balkan har Rusland som nævnt styrket sine diplomatiske forbindelser med Serbien betydeligt siden 2013. Rusland har deltaget aktivt i en lobbykampagne mod Kosovos anerkendelse, der både er rettet mod de lande, der allerede har anerkendt Kosovo, for at få dem til at trække deres anerkendelse tilbage, og de lande, der endnu ikke har anerkendt Kosovo, for at fastholde dem i ikke at gøre det. Derudover har Rusland brugt sine diplomatiske muligheder til at forhindre Kosovo i at blive medlem af internationale organisationer som fx UNESCO (Qehaja, 2018: 50). I 2017 lykkedes det fx Rusland at overbevise Surinam, det mindste land i Sydamerika med omkring en halv million indbyggere, om at trække sin anerkendelse af Kosovo som en uafhængig stat tilbage. Dette skete samtidig med, at Surinam skiftede samarbejdspartner militært og økonomisk fra USA til Rusland og lige før det første besøg fra Surinams udenrigsminister i Rusland og et planlagt besøg i Surinam af en russisk erhvervsdelegation (Qehaja, 2018: 48). Samme mønster genfindes hos flere stater. Indtil nu har mere end ti stater ophævet anerkendelsen af Kosovos status som stat på grund af Serbiens og Ruslands vellykkede fælles diplomatiske bestræbelser (KIPRED, 2020: 4-11). Andre lande igen har valgt slet ikke at anerkende Kosovo. Nogle af disse lande har et stærkt samarbejde med Rusland som fx Angola, der fortsat bakker Rusland op trods krigen i Ukraine og har et tæt samarbejde om diamanter, minedrift og forsvar, og samtidig knytter bånd med Serbien, herunder bekræfter at Kosovo tilhører Serbien (Telegraf, 2022; Smith, 2022). Parallelt med den diplomatiske

indsats har russiske og serbiske medier gentagne gange bragt falske historier om lande, der tilsyneladende har ophævet anerkendelsen af Kosovo (Qehaja, 2018: 44-46). Efter dialog med Kosovo har mange lande efterfølgende gendsendt officielle breve om, at anerkendelsen faktisk gælder. Eksempler er Guinea-Bissau og Liberia. Flere lande har imidlertid erfaret på tilsvarende vis, at der er bragt falske historier om deres anerkendelse af Kosovo som selvstændig stat (for et samlet overblik se Wikipedia). Rusland har også brugt sin position til at delegitimere Kosovo i stigende grad i det internationale samfund. Gennem politiske udtalelser ved flere lejligheder fremstiller Rusland Kosovo som voldelig over for de serbiske mindretal og særligt over for de ortodokse helligdomme, beskylder USA for at gøre KFOR til et amerikansk redskab og Vesten for ikke at respektere internationale regler vedrørende suverænitet (KIPRED, 2020: 17). De kosovoalbanske politikere anklages desuden for at arbejde for et Storalbaniens og for at optænde etniske konflikter gennem deres uansvarlige politiske udtalelser (Samorulov, 2020a).

Den mest vitale magtposition for Rusland på det diplomatiske område er det permanente medlemskab af FN's Sikkerhedsråd. I henhold til resolution 1244 har Rusland løbende argumenteret for, at Kosovo er en autonom provins under Serbien. Rusland nægter desuden at fastsætte en tidsfrist for afslutningen af forhandlingerne og har fastholdt, at Serbiens accept af en aftale er den afgørende variable for en løsning (KIPRED, 2020: 15). Da forhandlingerne mellem Serbien og Kosovo intensiveredes i 2018, og en endelig løsning på Kosovo-spørgsmålet nærmede sig, ændrede Rusland imidlertid sin holdning til, hvordan en løsning kunne komme i stand. Nu var det ikke længere et spørgsmål om accept fra Beograd. Under et officielt besøg i Beograd 17. januar 2019, hvor Putin blev hyldet af mere end 100.000 begejstrede serbere, fremsatte han Ruslands (nye) holdning: Rusland går ind for en aftale mellem de to parter, der tilfredsstiller Beograd, men aftalen skal tillige bekræftes af FN's Sikkerhedsråd, der jo står bag resolution 1244 (Conley og Saric, 2021: 4). Det giver i realiteten Rusland vetoret over aftalen mellem de to stridende parter. Rusland vil formentlig blokere enhver ændring af FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 for at holde situationen uløst. Den russiske holdning til Sikkerhedsrådets rolle i forbindelse med en løsning for Kosovo er blevet gentaget flere gange siden 2019 (KCSS, 2020: 12).

Fremme og bevarelse af den serbiske verden

En mere indirekte tilgang til russisk påvirkning omkring Kosovo end den åbenlyse diplomatiske er at fremme idéen om det kulturelle, historiske og endog åndelige forhold, som Rusland deler med Serbien og serbere på hele Balkan. Denne "værdifremme" retter sig især mod befolkningen og udvalgte grupper.

Det sikrer Rusland opbakning nedefra, når den serbiske politiske ledelse søger nye venner og andre løsninger end Ruslands foretrukne (Samorukov, 2019). Serbien og Rusland deler på flere måder skæbne med store dele af deres tidligere indbyggere, der nu bor uden for statens territorium. Rusland har håndteret dette med en række tiltag, herunder oprettelsen af Russkiy Mir Foundation, der fremmer patriotisme over for Rusland gennem forskellige sponsorerede aktiviteter i lande, der ”huser” russisktalende borgere (Pieper, 2020). Serbien har til en vis grad kopieret dette koncept. Selvom konceptet om ”en serbisk verden” ikke er officiel serbisk politik, er der mange eksempler på verbal støtte fra regeringen til idéen om en serbisk verden og politiske og kulturelle initiativer, der alene tjener det formål (Dordevic, 2021). Den serbiske verden kombinerer bevarelsen af kulturarven blandt serbere i og uden for det serbiske territorium med en ambition om, at Beograd skal træffe beslutningerne i spørgsmål af vital betydning vedrørende serbere og beskytte dem, uanset hvor de bor. En række dokumenter fra regeringen understøtter denne ambition som en fast funderet politik over for serbere i regionen (Digital Forensic Center, 2021: 4). Et initiativ er loven om statsborgerskab for personer af serbisk etnicitet. Serbisk statsborgerskab opnås nemt, også uden at give afkald på det andet statsborgerskab, blot ved at underskrive en erklæring, hvor man identificerer sig som serber. Initiativer til fremme af den serbiske verden fokuserer primært på en mere omfattende serbisk indflydelse i Montenegro og Republika Srpska, en serbisk republik i Bosnien-Herzegovina, men kan også have betydelige konsekvenser for Kosovo. Her ses særligt initiativer rettet mod de nordiske provinser i Kosovo og i forbindelse med serbisk administration på Kosovos territorium uden aftale, herunder afholdelse af serbiske valg (Global Voices, 2022; Conley og Saric, 2021: 6). I december 2022 viste Vučić endnu en gang Kosovo, serberne og resten af verden, at det er Beograd, der bestemmer over de nordlige provinser i Kosovo. Det blev Vučić, der afgjorde, hvornår blokaderne i Mitrovica skulle ophøre, og tog dialogen med det serbiske mindretal her. Det var hans opgave at sikre mindretallets sikkerhed i en tilspidset situation. En opgave han blandt andet tog på sig ved at sætte militæret på den serbiske side af grænsen i højere beredskab (Bytyci, 2022).

Et eksempel på, hvordan idéen om den serbiske verden muliggør forbindelser af politisk, kulturel og åndelig art mellem Rusland, Serbien og det serbiske samfund på Balkan, er opstillingen af statuen af Stefan Nemanja i Beograd i 2021. Stefan Nemanja, serbisk prins, munk og helgen, er en af Serbiens grundlæggere, født i det, der i dag er Montenegro, en. Bemærk hvordan denne figur forbinder politik, religion, historie og kultur i ét (Dureinovic, 2021). Ceremonien i Beograd, hvor statuen blev indviet, genforenede et internationalt serbisk-

sindet slavisk netværk. Den blev overværet af helt centrale religiøse og politiske personligheder fra Serbien og andre lande, herunder Rusland. Blandt dem var Aleksandar Vučić; Milorad Dodik, serbisk medlem af præsidentrådet i Bosnien-Hercegovina; Drasko Stanivukovic, borgmester i Banja Luka; Milan Knezevic, medlem af Montenegros parlament og formanden for Det Demokratiske Folkeparti; Andrija Mandic, leder af Det Nye Serbiske Demokrati, også fra Montenegro; Ivan Stoilkovic, medlem af Republikken Nordmakedoniens forsamling og formand for Serbernes Demokratiske Parti i Makedonien; biskop Jovan af Šumadija; biskop Irinej af Bačka; biskop David af Kruševac; Remezija Stefan, præst for St. Sava templet; vicebiskop af Mohács Hesychnius; samt værd at bemærke den russiske ambassadør Alexander Bocan-Kharchenko. På det serbiske forsvarsministeriums officielle websted forklares den symbolske værdi af statuens placering: ”Beograd bliver det, som det bør og skal være – hovedstaden for alle serbere”.

Konceptet omkring ”en serbisk verden” er bare ét af de værktøjer, der skal engagere og mobilisere det serbiske samfund kulturelt og åndeligt på tværs af alle stater på Balkan (KIPRED, 2020: 24). Rusland har et netværk af eliter i forskellige grupper i det serbiske samfund, der kan holde den prorussiske dagsorden på sporet, hvis den øverste politiske elite kommer på andre tanker. Der kan eksempelvis peges på demonstranter fra højrefløjspartier, der fodres med prorussiske slogans, og som modsætter sig præsidentens vilje til kompromis over for Kosovo. Disse findes også blandt veteraner, og Serbiens militære union har møder med den russiske Duma og udenrigsministerium og med russiske veteraner. Ruslands popularitet og opbakning i befolkningen gør det ganske vanskeligt for præsident Vučić at kontrollere patriotismen i Serbien og at arbejde for serbiske interesser uden om Rusland (Samorukov, 2019). Serbien er på den vis underlagt en meget stærk påvirkning og indblanding i indre anliggender uden mange magtmidler til at modstå den, især fordi den serbiske ledelse selv har understøttet delelementer heri gennem årene.

Den ortodokse kirkes særlige rolle

Hvis man ser på kosovoalbanernes identitet, er denne funderet i etnicitet og sprog, hvorimod religion betragtes som privat og kan variere. Den serbiske identitet kan derimod ikke adskilles fra den ortodokse kirke. For serbere er etnicitet og religiøs identitet nærmest det samme. Det giver den serbisk-ortodokse kirke en fordelagtig position til at fungere som et medie for serbisk (og russisk) soft power i de serbiske samfund i og uden for den serbiske stat. Det betyder også, at det er svært at skelne begrebet ”den serbiske verden” fra den serbisk-ortodokse kirke. Den serbisk-ortodokse kirke og den russisk-ortodokse kirke har

stærke forbindelser og er begge tæt knyttet til det politiske system i hvert land. Russisk indflydelse gennem den serbisk-ortodokse kirke er derfor helt oplagt (KCSS, 2017: 29) både i Serbien og i de serbiske enklaver i Kosovo, hvor kirker og klostre står som vartegn for serbernes historiske arv, kulturelle betydning og nutidige ret til områderne.

I 2018 stod patriark Irinej fra den serbisk-ortodokse kirke i spidsen for en delegation til Moskva. Her understregede han, at det åndelige centrum for al ortodoksi er den russisk-ortodokse kirke. Han erklærede, at serberne altid vil søge hjælp i Rusland og være den lille båd, der er bundet til det store russiske skib (Baskin, 2018:69). Patriark Irinej kom også ind på ligheder i erfaringerne for kirkerne i Rusland og Serbien. Han understregede, at uden for det nuværende Serbien udgød slaviske forfædre blod for at forsvare deres kristne tro ved Kosovo Polje. Henvisningen understreger, hvorfor Serbien ikke må opgive dette område. Parallellen for Rusland er Ukraine, der udgjorde kernen i Kyiv-riget, der samlede slaverne og kristnede dem med Kyiv som moderen til alle russiske byer (Mick, 2022). Desuden går idéen om en særlig serbisk verden med behov for Beograds og Moskvas indflydelse hånd i hånd med en dominerende forestilling omkring slavernes særlige skæbne, der understreger de serbiske samfunds sårbarhed og offerstatus (Digital Forensic Center, 2021: 3). Patriarken talte ved mødet i Moskva om at sammensmelte udenrigspolitik og åndelighed og om at forene de politiske elites dagsordener og folkets længsler efter en mere glørværdig fortid (Baskin, 2018: 69). Det er essentielt set, hvad konceptet om den serbiske verden omhandler, og hvorfor det har et stort potentiale for russiske strategier på Balkan.

Den russisk-ortodokse patriark Kirill er en særdeles vigtig stemme med stærke bånd til Kreml. Han har offentligt talt om de serbiske mindretal og de serbisk-ortodokse helligdomme i Kosovo. Kirill har også understreget støtten til Kosovos serbere og helligdomme ved at finansiere restaureringen af kirker i området (Srdjan, 2016: 116). Set fra et russisk synspunkt er kirken derfor et magtfuldt politisk værktøj, der kan anvendes parallelt med eller, hvis det passer sig, adskilt fra det politiske niveau (Conley og Saric, 2021: 4). Kirken kan også bruges til at sikre, at Serbien fastholder sin støtte til Rusland uanset dets handlinger i Ukraine og uanset det pres, EU og USA lægger på Serbiens øverste ledelse for at ændre den udenrigspolitiske linje.

Russiske informationsoperationer i medierne: Sputnik Serbia og RT

Rusland er ikke den eneste statslige aktør med interesser i Balkanregionen, men ifølge en undersøgelse fra Europa-Parlamentet er Rusland imidlertid den eneste aktør, der har etableret så bredt et spektrum af påvirkningsoperationer i regio-

nen. I Kinas og Tyrkiets tilfælde er påvirkningen typisk sagsorienteret, hvori- mod Rusland kontinuerligt søger at forme opfattelser i befolkningen og blandt beslutningstagere omkring fx Kosovospørgsmålet (European Parliament, 2021: 34-35). I en undersøgelse, som Europa-Parlamentet anmodede om i 2021, hed- der det, at Kosovo adskiller sig fra andre Balkanlande. Rapporten konkluderer, at niveauet af desinformation fra Rusland, Tyrkiet og Kina er lavere i Kosovo end i de fleste dele af Balkanregionen (2021: 26). Rapporten omkring brug af medier tegner altså samme billede som denne artikel: Påvirkningsoperationerne fra Rusland er ikke rettet mod Kosovos befolkning som sådan, men i stedet mod serbere, der netop motiveres af den ”uretfærdighed”, Vesten har mødt dem med netop i relation til Kosovo. I forbindelse med feltarbejdet i Kosovo lykkes det heller ikke at finde væsentlige oplysninger eller tegn på medieaktiviteter, der direkte var rettet mod at undergrave NATOs KFOR-mission. I samtaler med repræsentanter fra de lokale tænketanke i Kosovo samt med repræsen- tanter i KFOR-missionen om russiske indflydelsesaktiviteter synes der at være forskellige synspunkter: Den er til stede, men vanskelig at påpege, eller den er integreret i de serbiske aktiviteter, og den skal snarere ses som russisk støtte til Serbien. En undersøgelse fra november 2022 peger dog på en række sårbarheder i Kosovo i relation til udøvelsen af desinformation og særligt den manglende institutionelle evne til at opfange og mediere den (Rexha, 2022). At Rusland i ringe grad udnytter disse sårbarheder peger igen på, at påvirkningsoperationer rettet direkte mod et serbisk publikum både er langt mere effektive og relevante.

Sputnik Serbia er den vigtigste platform for distribution af prorussiske fortæl- linger om Kosovo til hele den serbiske verden (interviews i Kosovo 2021; NDI, 2021: 10). Dette er også konklusionen i en rapport udarbejdet af KIPRED i 2021. Den administrerende direktør for KIPRED, Lulzim Peci, kaldte det en ”russisk diplomatisk krig mod Kosovo”. Et eksempel er en artikel i *RT international* (RT.com) fra 23. oktober 2021 om to russiske diplomater til UNMIK, der er blevet udvist: ”Kosovos de facto-regering er illegitim, og dens udvisning af to russiske diplomater i FN-anliggender har ingen juridisk gyldighed”. Artiklen er en ”RT-klassiker”, der benægter Kosovos berettigelse som stat, og dermed at Kosovo kan udvise udenlandske diplomater. Som sædvanlig slutter artiklen også med at opsummere NATOs aktioner i 1999 som en proalbansk interven- tion. Andre Kosovorelaterede artikler på RT’s webside fokuserer generelt på underminering af de offentlige institutioners autoritet og neutralitet i Kosovo, etniske spændinger og tanken om at skabe et Storalbanien.

I den serbiske verden er medie billedet generelt præget af fortællinger med prorussisk indhold, og temaet om slavisk broderskab er meget anvendt (Atlantic Council of Montenegro, 2020: 24). Ifølge NATO StratCom CoE-rapporten er

den prorussiske indflydelse ikke begrænset til de russisk kontrollerede medier som *Sputnik Serbien*, men er primært baseret på lokale serbiske medier, dvs. statskontrollerede eller private medier (Atlantic Council of Montenegro, 2020: 25). Også Balkankrigene i 1990'erne bruges som en fast fælles reference for problemerne med at tilslutte sig Vesten. Denne korte overflyvning over russiske og serbiske medier understøtter pointen om, at Kosovo i mange henseender mere er et emne end et mål for påvirkning. Dette er ikke en konklusion om, at udenlandsk indflydelse ikke er et internt problem for Kosovos myndigheder, men at den snarere synes at være et problem for Kosovo internationalt.

Konklusioner og refleksioner

Da jeg besøger Kosovo igen i december 2022, bliver det ikke til nogen sur kaffe ved broen i Mitrovica. Nye spændinger mellem Beograd og Pristina har endnu engang bygget sig op, og normaliseringen er sat på en ubestemt pause. Det embedsværk fra det serbiske mindretal, der skulle integreres i den albansk dominerede administration og tage ansvaret i de nordlige provinser, har i protest forladt deres arbejde, nu på anden måned. Der er uro i de nordlige provinser igen. Endnu en gang må NATO, USA og EU redde trådene ud, og forhåbningerne om et Kosovo, der kan lede egne affærer, er trængt tilbage. Med en forhandlingsbrik som Kosovo er det fortsat nemt for Rusland og Serbien at få Vestens opmærksomhed og indrømmelser, for hverken NATO eller EU vil have konflikter her.

Hovedkonklusionen i denne artikel er, at Kosovo fortsat er den nødvendige forhandlingsbrik for Rusland for at beholde sin indflydelse på Balkan og afvinge Vesten opmærksomhed. Russiske påvirkningsoperationer har altså hverken Kosovos skæbne eller befolkning som mål, men bruger Kosovospørgsmålet som et middel til at låse Serbien fast til sin russiske allierede og bevare Rusland relevans på Balkan. Selvom den serbiske elite har bakket op om Rusland og værdsætter det slaviske fællesskab, har Serbien også vist en mere pragmatisk tilgang og har i dag et tæt og voksende samarbejde med USA, EU, NATO og ikke mindst Kina. Rusland har derfor i de senere år intensiveret sine påvirkningskampagner over for Serbien på flere forskellige fronter. For det første har Rusland øget sine diplomatiske aktiviteter for at delegitimere Kosovo som selvstændig stat. Rusland har også givet Serbien en række tilbud militært og ikke mindst gennem forhandlinger om gas- og olieleverancer. Rusland har imidlertid også brugt en række midler til at påvirke den serbiske befolkning direkte, uden om den politiske ledelse, til at fortsætte støtten til Rusland som ledende alliancepartner for hele den serbiske verden. Dette er sket via den ortodokse kirke, via højreradikale grupper, militære veteraner og ikke mindst gennem på-

virkning af serbiske medier og russiske medier på serbisk med et klart narrativ om fortsat støtte af den serbisk-russiske alliance og afvisning af vestlige forsøg på at afslutte Kosovos uklare status mv. I denne artikel er vist eksempler på en række russiske aktiviteter rettet mod grupper i den serbiske verden. En dybere undersøgelse også af forbindelser i kriminelle og paramilitære netværk kan muligvis afsløre endnu stærkere og mere koordinerede indflydelseskanaler på tværs af statslige og private aktører, herunder et tættere samarbejde mellem forskellige højreradikale og nationale partier på tværs af Europa og Rusland med de samme dagsordner.

Denne artikel har fokuseret på Kosovos betydning som et middel for russisk påvirkning, men andre analyser af russisk engagement i Montenegro (Kentara, 2021) eller Bosnien-Herzegovina forventes at efterlade samme indtryk af den overordnede russiske strategi. Det er på lange stræk lykkedes Rusland, med delvis støtte fra den politiske ledelse i Serbien, at skabe så stor folkelig opbakning i hele den serbiske verden, at det vil være ganske vanskeligt for den serbiske politiske elite at skifte spor til fordel for et styrket vestligt samarbejde og stadig bevare regeringsmagten. Rusland kan fortsat agere spoiler på Balkan med den serbiske verden som udgangspunkt. Et splittet NATO og EU i relation til Kosovos selvstændighed svækker desværre Vesten i forhold til for alvor at kunne udfordre Ruslands dagsordner.

Noter

1. Rejsen til Kosovo 2021 er del af et større forskningsprojekt, der omhandler Ruslands metoder til at påvirke de indre forhold i en række lande i Europa. Jeg foretog denne studierejse med min kollega Jeanette Serritzlev, og sammen lavede vi en række interviews og deltagerobservationer. Jeg skylder Jeanette en stor tak for hendes bidrag til denne artikel.
2. Der blev i efteråret 2021 gennemført interviews med en række tidligere udsendte danske officerer til KFOR-missionen, med nuværende udsendt dansk personale i KFOR-missionen og lokale akademikere fra akademiske kredse og tænketanke i Pristina. Interviews med KFOR-personel er brugt til baggrund for artiklen, og ingen citeres direkte. Der er ikke tilsikret en særlig repræsentativitet blandt de interviewede i Kosovo, der alene er udvalgt ud fra deres akademiske positioner og arbejde. Det kan imidlertid betyde en vis bias, at der ikke er foretaget interview med serbiske akademikere.

Litteratur

- Atlantic Council of Montenegro (2020). *Russia's narratives toward the Western Balkans: Analysis of Sputnik Srbija*. Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence.
- Baskin, Mark (2018). Unpacking Russia's Balkan baggage, i David L. Philips og Lulzim Peci (red.), *Threats and challenges to Kosovo's sovereignty*. New York: Columbia University.
- Bechev, Dimitar (2019). *Russia's strategic interests and tools of influence in the Western Balkans*. Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence.
- Bytyci, Fatos (2022). Serbs in northern Kosovo to start removing barricades from Thursday. *Reuters*, 28. december.
- Conley, Heather A. og Dejana Saric (2021). *The Serbia-Kosovo normalization process: A temporary U.S. decoupling*. CSIS Brief. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Digital Forensic Center (2021). *The Serbian world – originally borrowed concept. DFC analysis of the attempt to merge Montenegro into the Serbian world*. Podgorica: Digital Forensic Center.
- Dolapcev, Vanja (2018). The bear never sleeps: The position of the Serbian-Russian humanitarian center in Nis. *European Western Balkans*, 24. december.
- Dordevic, Nikola (2021). Serbian World – a dangerous idea? *Emerging Europe*, 27. Juli.
- Dureinovic, Jelena (2021). The monument to Stefan Nemanja in the context of the memory of the 1990s wars. Heinrich Böll Stiftung.
- European Parliament (2021). *Mapping fake news and disinformation in the western Balkans and identifying ways to effectively counter them*. Bruxelles: Policy Department for External Relations, European Parliament.
- Global Voices* (2022). Spreading misinformation about Kosovo was once again used as part of the election strategy in Serbia. 21. maj.
- KCSS (2017). *Russian interference in Kosovo: How and why?* Pristina: Kosovar Centre for Security Studies.
- KCSS (2020). *Russian influence in Kosovo: Under the shadows of myth and reality*. Pristina: Kosovar Centre for Security Studies.
- Kentera, Savo (red.) (2021). *Russia's role in the Balkans: The case of Montenegro*. Atlantic Council of Montenegro, Digital Forensic Center.
- KIPRED (2020). *Russia's information warfare towards Kosovo: Political background and manifestation*. Special Policy Brief, October. Pristina: KIPRED.
- KIPRED (2021). *Kosovo Observer: Russian diplomatic warfare and media disinformation*. Pristina: KIPRED.
- Kaas, Jonas Gejl (2019). Ruslands selvhævdende udenrigspolitik: om Ruslands militære interventioner i Kosovo og Ukraine-kriserne. *Økonomi & Politik* 92 (4): 7-26.

- Larson, Eric V., Richard E. Darilek, Daniel Gibran, Brian Nichiporuk, Amy Richardson, Lowell H. Schwartz og Cathryn Quantic Thurston (2009). *Foundations of effective influence operations: A framework for enhancing army capabilities*. Santa Monica: RAND Army Research Division.
- Mick, Christoph (2022). How Moscow has long used the historic Kyivan Rus state to justify expansionism. *The Conversation*, 8. mars.
- NDI (National Democratic Institute) (2021). *Kosovo: Post-election analysis of February 2021 Parliamentary Elections*. Washington DC: NDI.
- Pamment, James, Howard Nothhaft og Alicia Fjällhed (2018). *Countering information influence activities: The state of the art*. Lund: MSB.
- Pieper, Moritz (2020). Russkiy mir: The geopolitics of Russian compatriots abroad. *Geopolitics* 25 (3): 756-779. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1465047>
- Prelec, Tena (2020). "Our brothers", "our saviours": The importance of Chinese investment for the Serbian government's narrative of the economic rebound. Policy Paper, Prague Security Studies.
- Qehaja, Florian (2018). Acting against the normalization: Serbia's diplomatic offensive on Kosovo, i David L. Philips og Lulzim Peci (red.), *Threats and challenges to Kosovo's sovereignty*. New York: Columbia University.
- Rexha, Albana (2022). *Vulnerability index of disinformation in Kosovo*. Democracy Plus.
- Samorukov, Maxim (2019). A spoiler in the Balkans? Russia and the final resolution of the Kosovo conflict. Carnegie Moscow Center, 26. november.
- Samorukov, Maxim (2020a). Russia-Serbia special relationship is on borrowed time. Carnegie Moscow Center, 24. juni.
- Samorukov, Maxim (2020b). Ventilator diplomacy in the Balkans. Carnegie Moscow Center, 8. juli.
- Samorukov, Maxim (2020c). Beyond Kosovo: How protests transformed Serbia's relations with Russia. Carnegie Moscow Center, 21. juli.
- Sheftalovich, Zoya (2022). Russia stoking Serbia-Kosovo tensions to distract from Ukraine, Pristina says. *Politico*, 29. december.
- Sherr, James (2013). *Hard diplomacy and soft coercion: Russia's influence abroad*. Washington, DC: Brookings Institutions Press/Chatham House.
- Smith, Elliot (2022). Russia's influence is at risk in the Southern African nation of Angola as voters head to the polls. CNBC <https://www.cnbc.com/2022/08/24/angola-election-russia-influence-at-risk-as-voters-head-to-the-polls.html>
- Srdjan, Barisic (2016). The role of the Serbian and Russian orthodox churches in shaping governmental policy, i Sonja Biserko (red.), *The warp of the Serbian identity*. Belgrade: Helsinki Committee for Human Rights in Serbia.

- Staun, Jørgen og Jan Werner Mathiasen (2018). Russisk strategisk kultur under Putin, i Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.), *Kreml i krig: Ruslands brug af militær magt*. København: Djøf Forlag.
- Stojanovic, Dusan (2022). China makes semi-secret delivery of missiles to Serbia. *Military.com*, 11. april.
- Telegraf* (2022). Vucic meets with Angolan Interior Minister Laborinho: We will always support Serbia on the issue of Kosovo. 17. november.
- Tennis, Maggi (2020). Russia ramps up global elections interference: Lessons for the United States. Center for Strategic and International Studies, 20. juli.

Marc Schack

Må Danmark true, lyve og vildlede? Påvirkningsoperationer set fra et retligt perspektiv

En retsstat som Danmark er karakteriseret ved sit demokratiske ophav, lighed for loven og beskyttelsen af fundamentale frihedsrettigheder. Det står i kontrast til andre statstyper, hvor sådanne elementer er enten fraværende eller nedprioriterede. Spørgsmålet er, hvilken betydning dén kontrast har for retsstatens evne til at operere inden for informationsområdet og henholdsvis udføre eller imødegå påvirkningsoperationer. Med udgangspunkt i en analyse af centrale dele af det retsgrundlag, som den danske stat er forpligtet på, analyseres Danmarks evne til at håndtere sådanne operationer. Da emnet dog principielt er ganske omfattende, fokuserer artiklen på tre juridiske problemstillinger: Offentlige myndigheders sandhedspligt, folkerettens suverænitetsprincip og den folkeretlige regulering af magtanvendelse og krigsførelse.

Nøgleord: påvirkningsoperationer, sandhedspligten, magtanvendelse, trusler, krigsret

I ugerne og månederne, der ledte op til Ruslands invasion af Ukraine, gennemførte Rusland en omfattende desinformations- og påvirkningskampagne. Rusland truede Ukraine gennem en massiv troppeopbygning langs den ukrainske grænse, og man vildledte samtidig Ukraine og omverdenen omkring omstændighederne for troppeopbygningen, da man påstod, at der var tale om defensivt rettede øvelser. Herudover talte man åbenlyst usandt om Ukraines ageren i det østlige Ukraine, herunder gennem anklager om, at Ukraine stod bag et folke-
drab i disse områder (FN's Generalsekretær, 2022). Med andre ord gjorde Rusland i ganske høj grad brug af klassiske påvirkningsmidler under konflikten. Situationen aktualiserer spørgsmålet om, hvordan Ruslands strategiske modstandere, herunder Danmark, kan imødegå sådanne midler, og hvorvidt lande som Danmark mere generelt har mulighed for selv at tage denne type midler i brug, hvis det skulle vise sig ønskværdigt eller nødvendigt. Det er de grundlæggende spørgsmål, som undersøges i denne artikel ud fra et juridisk perspektiv. I artiklen overvejes det således, hvilke centrale regler og principper der binder Danmark, i tilfælde hvor Danmark måtte ønske at udføre påvirkningsopera-

tioner, samt hvilke muligheder der byder sig til, i tilfælde hvor det måtte blive nødvendigt at imødegå sådanne operationer.

Da begrebet ”påvirkningsoperationer” principielt kan dække over mange forskellige handlinger, er det indledningsvis nødvendigt at afgrænse, hvordan begrebet forstås i denne sammenhæng. I dette temanummer forstås påvirkningsoperationer som ”en koordineret, integreret, synkroniseret anvendelse af nationale diplomatiske, informationsmæssige, militære, økonomiske, og andre kapaciteter ... for at fremme holdninger, adfærd eller beslutninger fra en udenlandsk målgruppe” (Larson et al., 2009: 2). Dette er en ganske bred definition, som grundlæggende handler om, at navnlig stater ved brug af en række værktøjer søger at påvirke et udenlandsk publikum således, at de tænker eller handler anderledes, end de ellers ville have gjort. Definitionen er ikke rettet mod en juridisk behandling. Den er i princippet retligt neutral. Set fra en juridisk synsvinkel er det derfor vigtigt at afklare, hvordan en påvirkningsoperation konkret udføres, før der kan anlægges en retlig analyse. Navnlig må det generelt formodes, at i det omfang en stat spreder sande og positive historier, er der reelt meget få retlige udfordringer. Det er først i det omfang, at der kommunikeres negativt og/eller usandt, at der kan sættes retlige spørgsmålstejn – i hvert fald i relation til den lovgivning, som er i fokus i denne artikel. Det bør dog bemærkes, at dette ikke er et universelt gældende forhold. Således kriminaliseres visse former for deltagelse i påvirkningsvirksomhed eksempelvis i den danske straffelov, og her defineres påvirkningsvirksomhed blot som ”virksomhed, der udøves med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almindelige meningsdannelse” (Lovforslag nr. L 95, 2018: 5). Der er altså tale om påvirkningsvirksomhed, når blot det søges herigennem at ”få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling” (Lovforslag nr. L 95, 2018: 5) i denne sammenhæng, uanset indholdet og sandfærdigheden af de oplysninger, der gøres brug af. Definitionen skal dog ses i lyset af, at kriminaliseringen angår forhold, hvor en fremmed efterretningstjeneste via et konkret samarbejde hjælpes eller sættes i stand til at virke inden for den danske stats område.

Set i lyset af disse forhold fokuserer artiklen på tre retlige rammer for Danmarks aktive brug af påvirkningsoperationer: spørgsmålet om myndighedernes sandhedspflicht (afsnit 2), det folkeretlige suverænitetsprincip (afsnit 3) og reguleringen af staters magtanvendelse (*jus ad bellum*) samt krigens love (*jus in bello*) (afsnit 4). Herefter behandles mere kortfattet Danmarks retlige muligheder for at imødegå påvirkningsoperationer. Her fokuseres på mod-kommunikation, modreaktioner (herunder modforanstaltninger) og imødegåelse gennem de danske domstole (afsnit 5). Artiklen afsluttes med en opsamlende konklusion (afsnit 6).

Som det vil fremgå, står ganske mange retlige begrænsninger i vejen for, at danske myndigheder kan udføre visse påvirkningsoperationer – om end den type af påvirkningsoperation, som reglerne primært forhindrer, formentlig og forhåbentlig ligger ud over, hvad Danmark generelt må forventes at have et ønske om og en interesse i at udføre. For så vidt angår den folkeretlige del af reguleringen, gælder disse regler på samme måde for Danmarks strategiske modstandere – om end det ikke altid kan forventes, at disse stater vil udvise samme tilbageholdenhed som Danmark. Netop derfor noteres også Danmarks muligheder for at reagere på blandt andet retsstridige påvirkningsoperationer. Her fremgår det, at Danmark har en række muligheder for at operere defensivt i kampen om påvirkning og information – både på den retlige og den politiske bane. Da der dog er færre retlige udfordringer i den henseende, behandles disse forhold kun helt overordnet.

Artiklen bærer desuden præg af, at der hidtil er skrevet ganske lidt om påvirkningsoperationer og forholdene for danske myndigheder ud fra et retligt perspektiv. Kun i relation til dele af den folkeretlige regulering findes en mere detaljeret akademisk bearbejdning af spørgsmålet, navnlig i relation til indblanding i valg handlinger. Denne litteratur noteres løbende, men det bør bemærkes, at der generelt trædes nye spor i artiklen, og derfor læner dens analyser sig kun i begrænset omfang op ad etablerede analyser og perspektiver. Artiklen har ligeledes til en vis grad karakter af en overflyvning over meget forskelligartede regelsæt, hvilket indebærer, at en række grene af den retlige litteratur berøres mere perifært. Desuden bør det bemærkes, at dansk ret ikke på samme måde som folkeretten generelt tager stilling til, hvordan reglerne finder anvendelse i henholdsvis freds- og krigstid. Derfor vil den danske del af analysen operere med løbende overgange mellem fredstid, krisesituationer og krigstid, mens den folkeretlige analyse opdeles mere stringent.

Myndighedernes sandhedspligt

En af de retlige udfordringer, som danske myndigheder skal håndtere, hvis de ønsker at udføre påvirkningsoperationer, er kravet om, at danske myndigheder og myndigheds personer skal leve op til en almindelig ”sandhedspligt”. Der findes ikke en stor og detaljeret litteratur om denne pligt, men Sten Bønsing behandler spørgsmålet i en artikel i *Ugeskrift for Retsvæsen* fra 2017, hvor han gennemgår regelsættet og understreger, at det er en ”meget central og vigtig pligt for både offentlige myndigheder, offentligt ansatte og ministre, at disse skal tale sandt. Der gælder således en meget vidtgående sandhedspligt” (Bønsing, 2017: 376). I artiklen gennemgår Bønsing en række retskilder, som ligger til grund for denne forpligtelse. Han nævner forvaltningsloven, offentlighedsloven, tjene-

stemandsloven, ministeransvarlighedsloven og straffeloven. Selvom det således er muligt at pege på en hel del retskilder, der kan siges at ligge til grund for sandhedspligten, kan den nærmere regulering heraf fremstå en anelse diffus. Det skyldes ganske enkelt, at ingen af de nævnte regelsæt indeholder en klar og detaljeret retlig forpligtelse for den enkelte embedsmand eller myndighed (når der ses bort fra ministre, hvis forhold er reguleret specifikt i ministeransvarlighedsloven) til at tale sandt. Der er i stedet tale om regler, som mere eller mindre indirekte berører denne pligt ved fx at fastslå en vejledningspligt overfor borgere, der retter henvendelse til myndigheden (forvaltningslovens § 7), fastslå generiske regler om myndigheders hjemmesider (offentlighedslovens § 17), beskrive kravet om tjenestemænds samvittighedsfulde overholdelse af de regler, der gælder for deres stilling (tjenestemandslovens § 10) mv. Hertil knyttes nogle strafbestemmelser i straffeloven om pligtforsømmelse (straffelovens § 157), ligesom det bør nævnes, at såvel den militære straffelovs § 27 som den militære disciplinarlovs § 4 indeholder regler om tilsidesættelsen af pligter i tjenesten for militært personel. Sandhedspligten kan dermed siges at indgå i en hel del dansk lovgivning – men på en indirekte måde. Det giver derfor god mening, når Justitsministeriet i forbindelse med besvarelsen af et spørgsmål om rækkevidden af embedsmænds sandhedspligt noterer, at der ”ikke i lovgivningen [er] fastsat regler” om disse forhold, men at de regler, der gælder, er ”udviklet på andet grundlag end lovgivning og domstols- og ombudsmandspraksis.” Justitsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at det gældende regelsæt er baseret på administrativ praksis og normer, som løbende er opsamlet og udpenslet gennem navnlig betænkninger og redegørelser (Justitsministeriet, 2014: 2-3). Også Ombudsmanden når frem til en sådan konklusion i den såkaldte ”annoncesag”, som gennemgås nærmere nedenfor. Her konkluderer han følgende om rækkevidden af regelsættet:

Det kan næppe anses for nærmere afklaret, i hvilket omfang de omhandlede regler og principper har karakter af gældende ret, og i hvilket omfang de har karakter af god forvaltningsskik (Folketingets Ombudsmand, 2015: 9).

Med andre ord kunne Ombudsmanden ikke klart adskille, hvilke dele af sandhedspligten der er udtryk for bindende retsregler, og hvilke dele der blot er omfattet af de blødere normer og principper for myndighedsudøvelsen. Med denne noget eklektiske regulering af området kan det være svært at fastslå grænserne for sandhedspligten, da det skrevne retsgrundlag ikke klart fastlægger og afgrænser pligten. Det er derfor praktisk at tage udgangspunkt i den beskrivelse af sandhedspligten, som fremgår af det såkaldte Kodex VII om syv centrale

pligter for embedsmænd i centraladministrationen, når pligten analyseres mere detaljeret. I dette kodex – som udgør en overskuelig fremstilling af embedsmænds centrale pligter baseret navnlig på grundlæggende retlige normer i den danske statsforfatning – er pligt nr. II ”sandhed” defineret således:

Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregiver – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende (Moderniseringsstyrelsen, Kodex VII: 26)

Som det fremgår, er fokus særligt på embedsmænds rolle i forbindelse med deres ministers betjening af Folketinget. Det skyldes formentlig, at en af de klareste – og strafpålagte – regler om sandhedspligt i dansk ret er rettet mod ministre i deres relation til Folketinget. Det fremgår således af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, at en minister kan straffes, såfremt denne ”giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.” Sandhedspligten går dog langt videre. Som det fremgår af den forklarende tekst til Kodex VII, pligt nr. II, gælder pligten helt generelt i embedsmændenes virke, både over for ministeren, medarbejdere, og ”i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed” (Moderniseringsstyrelsen, Kodex VII: 26). Sandhedspligten beskrives således umiddelbart som reelt ubegrænset i relation til modtageren af de urigtige eller vildledende oplysninger.

Man kan i forlængelse heraf overveje, hvordan disse regler finder anvendelse i sammenhænge, hvor danske myndigheder kan siges at udføre ”påvirkningsoperationer”. Selvom der ikke findes klare eksempler på sådanne operationer, der har været behandlet retligt i Danmark, findes i hvert fald ét eksempel på noget, der ligner en påvirkningsoperation, og som har været behandlet ved Ombudsmanden: Den såkaldte ”annoncesag” fra 2015.

Annoncesagen og vildledning af syriske flygtninge

Annoncesagen angik udlændingemyndighedernes indrykning af en annonce i fire libanesiske aviser den 7. september 2015 med oplysninger om stramminger og regler i den danske udlændingelovgivning. Efter en del offentlig omtale og debat om annoncens indhold gik Ombudsmanden ind i sagen. Ombudsman-

den konkluderede, at annoncen ikke var retvisende i forhold til den reelle målgruppe: De syriske flygtninge, som opholdt sig i Libanon på annonceringstidspunktet. På den baggrund udtalte ombudsmanden kritik.

Det fremgik tydeligt af sagens sammenhæng og myndighedernes forklaringer, at formålet med annonceringen navnlig var at give syriske flygtninge det indtryk, at de danske asylregler og -procedurer var så restriktive, at de ville være mindre tilbøjelige til at søge mod Danmark. Dermed kan man forstå annonceringen som et element i en form for påvirkningskampagne udført af danske myndigheder, og man kan forstå Ombudsmandens analyse som en illustration af grænserne for en sådan operation. Det skal dog bemærkes, at Ombudsmanden bedømte sagen ”efter de regler og principper, der gælder for offentlige myndigheders vejledning af borgerne om deres retsstilling” (Folketingets Ombudsmand, 2015: 6). Ombudsmandens vurdering angår således konkret vejledningspligten og ikke som sådan den almindelige sandhedspligt. Ikke desto mindre henviste Ombudsmanden i al væsentlighed til materiale, der er væsentligt bredere end blot dette element, og man fokuserede i regel gennemgangen på den generelle sandhedspligt. Mens sagens konklusioner således ikke er direkte overførbare på sager om den almindelige sandhedspligt, kan dens analyser være vejledende også i relation til anden form for oplysningsindsats end den, der følger af myndighedernes vejledningspligt.

Ombudsmanden konkluderede i sagen, at annoncen ikke var i overensstemmelse med ”gældende regler og principper på området” (Folketingets Ombudsmand, 2015: 16), da oplysningerne i annoncen i høj grad var egnet til at efterlade de reelle modtagere (de syriske flygtninge) med en opfattelse af de danske regler, som ikke var retvisende. I forlængelse af denne konstatering noterede Ombudsmanden følgende omkring myndighedernes generelle mulighed for at kommunikere med udlændinge gennem fx annonceringer i udlandet:

Jeg skal også fremhæve, at der ikke er noget til hinder for, at udlændingemyndighederne i udenlandske medier – f.eks. i annonceform – orienterer om den danske asylordning på en måde, der særligt fokuserer på de dele, som må anses for restriktive ... Det er imidlertid et krav, at vejledningen ikke bliver så kortfattet, unuanceret og – for modtageren – irrelevant, at den i den samlede kontekst ikke er retvisende, men egnet til at udvirke, at flygtninge på forkert grundlag beslutter, hvor de skal søge at opnå asyl (Folketingets Ombudsmand, 2015: 17).

Det må således konkluderes, at det i hvert fald er den klare hovedregel, at såfremt danske myndigheder ønsker at påvirke et udenlandsk publikum på en sådan måde, kræves det, at indsatsen sker på baggrund af en korrekt og retvisende

fremstilling. Det er dog uklart, hvor langt den anvendte logik kan strækkes. Som det fremgår af bemærkningerne til Kodex VII, pligt nr. II, citeret ovenfor, forstås sandhedspligten generelt sådan, at den ikke er begrænset i relation til, hvem de urigtige eller vildledende oplysninger retter sig mod. Blandt andet nævnes, at sandhedspligten gælder i relation til ”offentligheden i al almindelighed”. Som det fremgår af annoncesagen, gælder sandhedspligten også i relation til vejledning af et udenlandsk publikum, der potentielt kunne have krav om asyl i Danmark. Omvendt synes det åbenbart, at danske embedsmænd og ministre ikke kan underlægges en streng sandhedsforpligtelse, når de fx indgår i forhandlinger på Danmarks vegne med udenlandske myndigheder, da dette ville falde uden for sandhedspligtens logik. Herimellem synes der at være et vist uklarhedsrum, når der kommunikerer til udlandet. Som udgangspunkt må det dog formodes, at i det omfang der fx kommunikerer til udlandet gennem pressen på en måde, der indebærer, at også Folketinget og/eller den danske offentlighed kan siges at være blandt modtagerne af oplysningerne, må det kræves, at embedsmænd og ministre lever op til sandhedspligten.

Christianiasagen og grænserne for sandhedspligten

Mens annoncesagen afklarede, hvornår myndighederne træder over stregen i forhold til deres sandheds- og vejledningspligt, når de kommunikerer til et udenlandsk publikum, angik den såkaldte ”Christianiasag” det principielle spørgsmål, om der er grænser for sandhedspligten – og hvor sådanne grænser går.

Christianiasagen drejede sig om et besøg på Christiania, som Folketingets Retsudvalg skulle have gennemført den 29. februar 2012, men som måtte aflyses af sikkerhedsmæssige årsager. Da man fra Justitsministeriets side ikke mente, at man kunne orientere Folketinget om den rette sammenhæng for aflysningen uden at blotlægge fortrolige forhold, valgte man at fortælle Retsudvalget, at aflysningen skete som følge af, at politidirektøren ved Københavns Politis ikke havde mulighed for at deltage den planlagte dag. Besøget blev i stedet gennemført på en senere dato. Sagens rette sammenhæng blev dog afsløret i forbindelse med en forsidehistorie på *Ekstra Bladet* den 19. november 2013 om PET’s øjensynlige misbrug af adgang til Pia Kjærsgaards kalender i forbindelse med det planlagte besøg. Sagens alvor og konsekvenser var omfattende. Store dele af PET’s ledelse, herunder PET-chefen, Jakob Scharf, måtte forlade efterretnings-tjenesten. Justitsministeriets departementschef og en afdelingschef blev hjemsendt, og justitsministeren måtte gå af. Set fra et retligt synspunkt er sagen dog bedst kendt for at indføre begrebet ”nødløgn” i den retlige diskurs om offentligt ansattes sandhedspligt – og for den efterfølgende affærdigelse af begrebet.

Begrebet ”nødløgn” blev introduceret i en tjenestemandundersøgelse, som skulle overveje, om de to nævnte topembedsmænd i Justitsministeriet havde handlet kritisabelt. I undersøgelsen konkluderes det, at den usandhed, som de to embedsmænd havde bidraget med at formidle til Folketingets Retsudvalg, ”bedst [kunne] betegnes som en forklarlig og undskyldelig nødløgn” (Tjenestemandundersøgelse, 2014: 164). Forhørsledelsen gjorde det klart, at denne vurdering skulle ses i lyset af, at de to embedsmænd havde tavshedspligt i forhold til de oplysninger, som de havde modtaget fra PET omkring sikkerheds-situationen, og at ”der i situationen desuden var en nærliggende risiko for, at de fortrolige oplysninger ville kunne blive prisgivet”, hvis man ikke fandt på en alternativ begrundelse for at udskyde besøget. På denne baggrund konkluderede forhørsledelsen at:

den almindelige sandhedspligt ... måtte vige for de helt særlige, tungtvejende og saglige hensyn, der begrundede deres rådgivning. Denne sag må således betegnes som helt særegen, og den adskiller sig derfor fra andre sager om tilsidesættelse af sandhedspligten over for Folketinget (Tjenestemandundersøgelse, 2014: 165).

Med andre ord nåede forhørsledelsen frem til, at der eksisterede en undtagelse til den almindelige sandhedspligt i helt særegne situationer som den, Christianiasagen angik. Denne konklusion var Folketinget ikke tilfreds med, og som følge heraf nedsatte man et udvalg, der fik til opgave at se nærmere på forholdene omkring ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget og muligheden for at anvende nødløgne over for Folketinget.

Det nedsatte udvalg valgte i det store og hele at hælde idéen om tilladelige nødløgne ned ad brættet. Således bemærkede udvalget, at ”[n]ødløgnsbetragtningen har påkaldt sig stor opmærksomhed i den offentlige debat, men der er ikke i gældende ret noget holdepunkt for at tillægge begrebet nogen retlig betydning i forhold til brud på sandhedspligten” (Christiania-udvalget, 2015: 73). I udvalgets afvisning af nødløgnsbetragtningen henviste man navnlig til reguleringen af ministres sandhedspligt efter ministeransvarlighedsloven. Her fremgår det af lovens § 5, stk. 2, at blandt andet afgivelsen af urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget kan være strafbar, ligesom det fremgår af lovens § 2, at straffelovens almindelige del finder anvendelse i denne sammenhæng. Det indebærer, at de almindelige strafferetlige regler og principper for ansvar finder anvendelse i relation til ministeransvarlighedsloven, og herunder at de straffrihedsgrunde, der gælder i den almindelige strafferet, kan komme i betragtning i sager om ministres sandhedspligt. Da nødløgnsbegrebet pas-

ser dårligt med disse straffrihedsgrunde, kan nødløgsbetragtninger formentlig ikke anses som en selvstændig begrænsning af sandhedspligten.

Mere interessant end overvejelserne om nødløgsbetragtninger er dog udvalgets bredere overvejelser omkring sandhedspligtens grænser. Ligesom det er tilfældet for de ovenfor nævnte analyser af sandhedspligten, bemærker udvalget, at ministre og embedsmænd har en generel sandhedspligt – om end deres analyse fokuserede på ministres forhold til Folketinget. I den sammenhæng bemærkes en række undtagelser til sandhedspligten, som har bredere relevans.

Udvalget peger navnlig på tre mulige grundlag for at begrænse sandhedspligten: muligheden for pligtsammenstød, overvejelser om nødret og princippet om materiel atypicitet (Christiania-udvalget, 2015: 10, 19, 69). Spørgsmålet om pligtsammenstød og nødretsovervejelserne er formentlig af begrænset betydning i relation til påvirkningsoperationer. Førstnævnte handler om tilfælde, hvor sandhedspligten må fraviges, fordi ministeren er forpligtet til at efterleve en anden strafsanktioneret pligt. Dette vil formentlig sjældent være tilfældet ved påvirkningsoperationer. Sidstnævnte handler om tilfælde, som beskrevet i straffelovens § 14, hvor det er nødvendigt at foretage en lovovertrædelse, som er ”af forholdsvis underordnet betydning” med det formål at afværge en ”truende skade på person eller gods”. Dette vil formentlig også sjældent være tilfældet i relation til påvirkningsoperationer. Mere interessant er dog spørgsmålet om materiel atypicitet.

Princippet om materiel atypicitet indebærer, at hvis der sker en overtrædelse af en strafbestemmelse, der har en sådan karakter, eller foregår under omstændigheder, ”som er så atypiske i forhold til det, der er tilsigtet kriminaliseret med bestemmelsen, at det ville være urimeligt at henføre forholdet under bestemmelsen, vil forholdet kunne anses for straffrit” (Christiania-udvalget, 2015: 69). Der er således tale om et fortolkningsprincip, der bedst kan betegnes som ”sund fornuft” (Greve, 2004: 85). Om det specifikke spørgsmål om sandhedspligtens udstrækning i relation til Folketinget, vurderede udvalget, at de situationer, hvor der kan ses bort fra sandhedspligten, vil være ganske få og ekstraordinære (Christiania-udvalget, 2015: 10, 72). Et eksempel er tilfældet, hvor en udsendt dansk efterretningsofficer på hemmelig mission i udlandet beskyttes ved, at en minister benægter, at den pågældende er udsendt af Danmark.

Opsummerende forklarede udvalget, at sandhedspligten i praksis alene kan tilsidesættes, ”når det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse er åbenbart, at det ikke har været meningen at straffe en usandhed i en situation som den foreliggende” (Christiania-udvalget, 2015: 72). Udvalget vurderer dermed spørgsmålet om udstrækningen af sandhedspligten i relation til, om en minister kunne straffes efter ministeransvarlighedsloven. Dette er selvsagt en strafferetlig

vurdering og ikke en vurdering ud fra forvaltningsretlige regler og principper. Det må dog antages, at i det omfang det er straffrit efter ministeransvarlighedsloven at afgive usande eller misvisende oplysninger i sådanne sammenhænge, vil vurderingen smitte af på de forvaltningsretlige regler og principper. Dermed vil en embedsmand, som fx har bistået en minister med at afgive sådanne oplysninger, formentlig ikke kunne anses for at have handlet i strid med sin generelle sandhedspligt.

Efter omstændighederne synes det således rimeligt at antage, at visse overtrædelser af sandhedspligten i forbindelse med påvirkningsoperationer kan falde inden for denne ramme, navnlig hvis de har relation til en krigssituation eller til andre ekstraordinære forhold af betydning for Danmark sikkerhed. Påvirkningsoperationer, der udføres under sådanne forhold, og som søger at beskytte Danmark i forbindelse med krig eller krigslignende situationer, vil dermed formentlig kunne retfærdiggøres under denne logik – herunder i de situationer, der nedenfor beskrives omkring ”krigslist”. Det samme vil formentlig være tilfældet i andre alvorlige krisesituationer, hvor denne form for vildledning i almindelighed må anses for rimelig. Spørgsmålet må dog afhænge af de konkrete omstændigheder og lader sig formentlig ikke sætte på formel.

Folkeretlige grænser for påvirkningsoperationer

Folkeretten indeholder ikke regler, der specifikt regulerer staters forsøg på at påvirke hinandens – eller hinandens borgeres – holdninger eller adfærd. Dermed er påvirkningsoperationer ikke som sådan underlagt direkte folkeretlig regulering. Der findes dog en række bredere folkeretlige regler og principper, som konkrete påvirkningsoperationer kan karambolere med. I fredstid er det særligt det folkeretlige suverænitetsprincip, der har påkaldt sig opmærksomhed. Nærmer vi os situationer, hvor der er iværksat en væbnet konflikt, og hvor krigens love således er aktiveret, eller hvor der er optakt til noget sådant, er den såkaldte *jus ad bellum* (regler om magtanvendelse) og *jus in bello* (regler om krigsførelse) relevante.

Kan staters suverænitet krænkes gennem påvirkningsoperationer?

En af grundpillerne i den moderne internationale retsorden er princippet om staternes suverænitet, der indebærer, at staterne er principielt ligestillede og gensidigt uafhængige. Isoleret set kan suverænitetsprincippet dog fremstå en anelse diffust, da det ofte formuleres helt generisk og overordnet. Princippet kan dog brydes ned i sine enkeltelementer, så som den iboende ”interne” og ”eksterne” suverænitet. Førstnævnte handler om, at stater har en eksklusiv ret til at handle

på eget territorium. Sidstnævnte handler om, at stater har ret til at repræsentere sig selv udadtil. I denne artikel er navnlig den interne suverænitet relevant.

Når suverænitetsprincippet defineres, henvises der ofte til den såkaldte *Lotus*-sag fra Den Permanente Internationale Domstol (PCIJ). Sagen angik et sammenstød mellem et fransk skib (*Lotus*) og et tyrkisk skib på det åbne hav lige før midnat den 2. august 1926, og som led i afklaringen af sagens retlige sammenhæng noterede domstolen følgende:

Den første og vigtigste begrænsning, som folkeretten pålægger en stat, er at – såfremt der ikke findes en regel om det modsatte – må staten ikke udøve sin magt i nogen form på en anden stats territorium (PCIJ, 1927: 18).

Dermed understregede domstolen, at der eksisterer et suverænitetsprincip, som udgør en begrænsning i staters rettigheder, idet de generelt ikke må udøve deres suverænitet på andre staters territorium. I en anden ofte citeret afgørelse fra Den Faste Voldgiftsret (PCA) i den såkaldte *Island of Palmas*-sag fra 1928, kan princippet findes formuleret med fokus på de rettigheder, som suveræniteten indebærer. I sagen, der angik spørgsmålet om, hvorvidt USA eller Nederlandene havde suverænitet over den lille ø Palmas/Miangas, kom voldgiftsdommeren, Max Huber, ind på, hvordan suverænitetsprincippet skulle forstås:

Suverænitet i forholdet mellem stater indebærer uafhængighed. Uafhængighed i relation til en del af kloden, inden for hvilken staten har ret til at udøve statsfunktioner, og hvor alle andre stater er udelukket herfra (PCA, 1928: 838).

Som det fremgår, er det helt centrale element i staters suverænitet deres eksklusive ret til at udføre ”statsfunktioner”. Alle stater har en sådan ret, og der gælder et parallelt forbud for stater mod at udøve jurisdiktion på andre staters territorier og at forhindre, at territorialstaten selv kan udøve statsfunktioner.

Ser man nærmere på reglerne om suverænitet i lyset af spørgsmålet om påvirkningsoperationer, er det mest relevante spørgsmål, om en konkret påvirkningsoperation kan siges at forhindre, at en anden stat kan udøve sine statsfunktioner. Der findes ikke meget akademisk bearbejdning af spørgsmålet, men da en række eksperter analyserede suverænitetsprincippet i relation til cyberspace-operationer i den såkaldte *Tallinn-manual 2.0*, overvejede de specifikt, hvor meget der skulle til, for at denne regel brydes. De kunne enes om, at i hvert fald handlinger, der forhindrede territorialstaten i ”levering af sociale tjenester, gennemførelse af valg, opkrævning af skatter, effektiv gennemførelse af diplomati og udførelse af centrale nationale forsvarsaktiviteter”, var omfattet

af forbuddet (Schmitt, 2017: 22). I det omfang en påvirkningsoperation således forhindrer en stat i fx at opretholde nationale sikkerhedsforanstaltninger eller gennemføre valg handlinger, synes der at være bred enighed om, at dette vil stride imod suverænitetsprincippet.

Der er ikke i den tilgængelige statspraksis mange eksempler på, at spørgsmålet om lovligheden af konkrete påvirkningsoperationer har været et centralt stridspunkt – eller at den juridiske litteratur har behandlet sådanne spørgsmål indgående. Det skyldes formentlig, at der skal ganske meget til, før en påvirkningsoperation kan siges at være folkeretsstridig. En enkelt sag har dog været diskuteret indgående de senere år: Ruslands indblanding i det amerikanske præsidentvalg i 2016. Denne mangefacetterede operation var beregnet på at underminere tilliden til valg handlingen og fremme muligheden for, at Donald Trump frem for Hillary Clinton blev valgt til USA's næste præsident (Intelligence Community Assessment, 2017). De amerikanske efterretninger peger på, at operationen blandt andet omfattede traditionelle propagandainsatser, herunder spredning af falske og vildledende budskaber gennem medier som RT og Sputnik, samt spredning af desinformation online gennem organisationer som Internet Research Agency – en russisk ”troldefabrik” – der gennemførte større påvirkningskampagner på sociale medier.

De elementer i den russiske indsats, som udgjorde ren propagandavirksomhed, så som brugen af medier som RT og Sputnik til at sprede usandheder, vil næppe kunne forstås som en suverænitetskrænkelse. Der er simpelthen for meget statspraksis, som viser, at staterne mener, at de kan blande sig i andre stater interne politiske forhold på denne måde. Det retligt interessante spørgsmål er snarere, hvor grænsen går mellem denne type ”rene” propagandavirksomhed og egentlige forstyrrelser af centrale statsfunktioner, og i den specifikke situation gik spørgsmålet navnlig ud på, om fremgangsmåden for de såkaldte ”trolde” på sociale medier krydsede denne grænse. Det mener blandt andre Michael Schmitt var tilfældet. Forskellen, mener Schmitt, ligger i, at vælgerne i sidstnævnte tilfælde ikke er i stand til at forholde sig til afsenderen af de relevante budskaber – og dermed manipuleres de på en urimelig måde. Det skyldes, at flere af de russiske ”trolde” udgav sig for at være amerikanske statsborgere, da de spredte deres budskaber – og sommetider endda stjal rigtige amerikaneres identitet. Schmitt finder, at denne form for påvirkningsoperation krænkede USA's suverænitet (Schmitt, 2018: 47).

Selvom det bør understreges, at dette område bestemt ikke er endeligt afklaret, synes Schmitts analyse konsistent med statssuverænitets bagvedliggende logik. Hvis suverænitetsprincippet omfatter stateres ret til fx at udføre nationale valg handlinger – og således et forbud for andre stater mod at forstyrre denne

proces – giver det mening at konkludere, at i det omfang en påvirkningsoperation reelt forhindrer, at vælgere meningsfyldt kan deltage i den demokratiske proces, vil en sådan operation stride mod suverænitetsprincippet.

Trusler om ulovlig magtanvendelse

Bevæger man sig væk fra de lavintense konflikter, hvor suverænitetsprincippet er centralt, og mod konflikter med en højere intensitet, begynder reglerne om magtanvendelse at spille en større rolle. Disse regler opstiller et gennembrydeligt udgangspunkt om, at magtanvendelse er ulovligt. Et interessant element i dette forbud er dog, at forbuddet ikke er begrænset til egentlig *magtanvendelse*, men også omfatter trusler herom. Forbuddet formuleres således i FN-pagten artikel 2(4):

Alle medlemmer skal i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål.

Som det fremgår, forbyder artikel 2(4) eksplicit trusler om magtanvendelse, og trusselsforbuddet forstås sådan, at det omfatter trusler om at anvende ulovlig væbnet magt. FN-pagten indeholder ikke en egentlig definition af magtanvendelsestrusler, og der har generelt været et relativt begrænset fokus på området i den juridiske litteratur. Den mest anvendte definition er formentlig Ian Brownlies fra 1963: “et udtrykkeligt eller underforstået løfte fra en stat om at ty til magt, der er betinget af, at statens krav ikke accepteres” (Brownlie, 1963: 364). Magtanvendelsestrusler kan således være eksplicitte, forstået på den måde, at én stat fortæller en anden stat, at hvis ikke staten makker ret, vil den blive udsat for magtanvendelse. Truslen kan dog også være mere implicit. Fx kan troppebevægelser eller troppeopbygning langs et andet lands grænser efter omstændighederne udgøre en ulovlig trussel (Green og Grimal, 2011: 297). Rent kommunikativt vil der formentlig ofte være tale om, at der eksplicit eller implicit udstedes en form for ultimatum eller krav, som, hvis opfyldt, kan forhindre magtanvendelsen. Dette element indgår da også i Brownlies definition. Det er dog, som blandt andre Marco Roscini har bemærket, ikke oplagt, at dette skulle være et ufravigeligt krav (Roscini, 2007: 234-235). Det er svært at se, hvorfor en trussel uden et ultimatum skulle forhindre, at trusselsforbuddet overtrædes.

Et oplagt nyligt eksempel på en delvis implicit og delvis eksplicit trussel om ulovlig magtanvendelse var den russiske opstilling af styrker langs den nordlige og østlige grænse til Ukraine i månederne op til invasionen den 24. fe-

bruar 2022. Umiddelbart inden invasionen startede, var vurderingen, at et sted mellem 100.000 og 190.000 tropper var rykket i stilling, og at styrken havde medbragt alt, hvad der måtte være nødvendigt for en invasion. Det inkluderede fx reparationsfaciliteter til kampvogne og felthospitaler (Brown, 2022). Opbygningen af tropper viste sig da også at være de indledende øvelser til et forsøg på at invadere Ukraine, hvilket selvsagt udgør et åbenlyst brud på magtanvendelsesforbuddet. Men allerede inden de russiske styrker rykkede ind på det ukrainske territorium, synes man at have overtrådt FN-pagtens artikel 2(4), idet Ruslands opstilling af tropper i sammenhængen må forstås som en retsstridig trussel om ulovlig magtanvendelse – navnlig set i lyset af den russiske kommunikation herom samt historikken omkring besættelsen af Krimhalvøen og støtten til oprørsstyrkerne i Donbassregionen. Overføres disse forhold på spørgsmålet om påvirkningsoperationer, bliver det således klart, at i det omfang en sådan operation indebærer, at modparten trues med ulovlig magtanvendelse, vil den være folkeretsstridig. Mens sådanne forhold formentlig sjældent vil være aktuelle i en danske sammenhæng, er der ikke desto mindre grund til at være opmærksom på problemstillingen. Det skyldes, at Danmark på visse punkter anlægger en udvidende fortolkning af reglerne om magtanvendelse, således at spørgsmålet kan overvejes i sammenhænge, hvor Danmark fx omtaler muligheden for at udføre ”humanitær intervention” eller deltage i et kollektivt selvforsvar baseret på den såkaldte *unable or unwilling*-doktrin.

Ulovlige trusler og vildledning under væbnet konflikt

Når en væbnet konflikt er i gang, bliver magtanvendelsesforbuddet – og navnlig trusselsforbuddet – mindre relevant. Mere interessant bliver i stedet de regler, der regulerer krigsførelsen, og som forholder sig specifikt til kommunikationen mellem parterne eller trusler mod civilbefolkningen i den sammenhæng.

Det kan fx bemærkes, at civile som det helt klare udgangspunkt skal beskyttes under væbnede konflikter, og at de ikke må gøres til mål for angreb. Dette reflekteres blandt andet i et forbud i artikel 51(2) i Tillægsprotokol I til Genevekonventionerne (TPI), mod at ”fremsette trusler om vold med det formål at sprede rædsel blandt civilbefolkningen.” Denne form for ”påvirkningsoperation” er således ulovlig under væbnede konflikter. Lignende forbud kan læses ud af andre beskyttelser af civile. For eksempel er det forbudt at erklære, at alle personer, som befinder sig inden for et bestemt område, vil blive anset som kombattanter og nedkæmpet – og således lægge op til at etablere en formodning om, at alle er kombattanter. En lignende beskyttelse kan desuden siges at eksistere for kombattanter, der vælger at overgive sig og blive krigsfanger. TPI, artikel 40, understreger i den sammenhæng, at det er forbudt at true sin

fjende med, at man har en intention om at erklære, at der ikke må være overlevende – og således en intention om ikke at ville acceptere fjendens eventuelle overgivelse. På den måde findes i krigens love en række forbud, som indebærer, at krigsførende parter ikke må kommunikere på visse måder i et forsøg på at påvirke hinandens væbnede styrker eller civile.

Som det fremgår, gælder en række kommunikationsforbud under væbnet konflikt. Én type vildledende krigskommunikation, som dog er både lovlig og ganske almindelig, er ”krigslist”. Krigslist defineres i den danske militærmanual som ”handlinger, som har til formål at understøtte egne militære interesser ved at vildlede modstanderen til at handle mod sin interesse” (Forsvarsministeriet/Værnsfælles Forsvarskommando, 2016: 386). Krigslist handler således om at lede modstanderen til at tro ét, mens sandheden er en anden – og at opnå en militær fordel herved. Krigslist må ikke foregå på en måde, der bryder de ovenfor nævnte forbud, ligesom man ikke må besvige modstanderen til at tro, at man har en beskyttet status med det formål at udnytte vildfarelsen til at dræbe, såre eller tilfangetage (såkaldt perfidi). Overholdes disse regler dog, er krigslist fuldt lovligt. Det nok mest berømte eksempel på krigslist skete i forbindelse med de allieredes invasion af Normandiet under Anden Verdenskrig. Et centralt element i denne operation handlede om at lede tyskerne til at tro, at invasionen ville foregå et andet sted end det reelle. Således blev en fiktiv militærenhed oprettet. Radiooperatører udsendte falske radiomeddelelser. Attrapper af militært udstyr blev opstillet. Falske oplysninger blev lækket gennem tyske spioner mv. Alt dette blev gjort for at forhindre, at tyskerne skulle opdage den rigtige invasionsplan, og den samlede kampagne er således et skoleeksempel på krigslist.

Danmarks imødegåelse af påvirkningsoperationer

I de foregående afsnit behandles flere centrale spilleregler, som Danmark skal holde sig indenfor, når og hvis Danmark måtte ønske at udføre påvirkningsoperationer. I dette afsnit vendes spillepladen om, og vi ser på, hvilke retlige kort Danmark har på hånden, hvis man skal imødegå sådanne operationer.

Imødegåelse gennem modkommunikation

Den mest oplagte måde, som Danmark kan søge at imødegå påvirkningskampagner på – navnlig hvis de indeholder desinformation – er at anvende en kommunikationsstrategi, der på en overbevisende måde sætter situationen ind i dens rette sammenhæng. Det er en strategi, som anvendes ganske ofte. Uden for konteksten af påvirkningsoperationer er det måske bedste nylige eksempel de danske myndigheders kommunikationsstrategi i relation til coronapandemien, hvor man blandt andet udførte specifikke oplysningsindsatser, så som da Sta-

tens Serum Institut (SSI) i starten af 2022 bemærkede, at misvisende tolkninger af danske data florerede på sociale og internationale medier. Institutet igangsatte en modkommunikationskampagne, hvor man gik direkte i rette med de misvisende tolkninger og oprettede en engelsksproget hjemmeside om typisk misinformation om de danske COVID-tal (SSI, 2022). En lignende – om end mindre systematisk – tilgang til desinformation også kan spores i den danske tilgang til Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022. Denne invasion skete med udgangspunkt i et påskud om blandt andet folke­drab begået af Ukraine. Denne påstand har ingen hold i virkeligheden, og det var da også budskabet fra flere centrale danske politikere umiddelbart efter invasionen. Navnlig noterede statsminister, Mette Frederiksen, allerede på et pressemøde på dagen for invasionen følgende:

Den russiske propagandamaskine, den kører stærkt lige nu med falske historier om ukrainsk militær trussel mod Rusland og med sabotage – ja, sågar folke­drab. Vi ser med andre ord nu Putins sande jeg. Og det er ildevarslende for alle os, der vil sikkerhed, fred og demokrati. Den russiske invasion er brutal, og det er en uprovokeret handling. Den strider mod FN-pagten og folkeretten (Statsministeriet, 2022).

Denne tilgang, hvor statsministeren specifik påpeger russisk propaganda, kalder de russiske historier falske og sætter situationen ind i dens rette sammenhæng, udgør formentlig en af de mest effektive måder, hvorpå danske myndigheder kan imødegå påvirkningsoperationer. Der er selvsagt ikke retlige problemer med en sådan tilgang.

Imødegåelse gennem modreaktioner

Ud over rent kommunikative reaktioner kan Danmark vælge at svare igen på påvirkningsoperationer med mere hårdhændede midler. Mulighederne for at reagere afhænger dog af, hvorvidt den påvirkningsoperation, som imødegås, har krydset grænsen mellem det folkeretsmedholdelige og det folkeretsstridige. Er vi således i en situation, hvor den påvirkningsoperation, som imødegås, ikke har krydset denne retlige grænse, kan Danmark alene reagere med lovlige midler – det, man betegner som ”uvenlige handlinger” mod en fremmed stat. Sådanne handlinger kan fx omfatte, at diplomatisk personale fra det pågældende land udvises af Danmark. Det træk var en central del af det amerikanske svar på Ruslands indblanding i 2016-valget. I den forbindelse valgte man at vedtage sanktioner mod ni russiske enheder og individer og udsende *persona non grata*

erklæringer mod 35 russiske diplomater, som derved mistede deres ret til at opholde sig i USA (The White House, 2016).

Vurderes det, at en konkret påvirkningsoperation mod Danmark er folkeretsstridig, vil dette give Danmark adgang til at anvende yderligere værktøjer, der kan klassificeres som ”modforanstaltninger”. Modforanstaltninger defineres som handlinger, som en stat under normale omstændigheder ville ifalde folkeretligt ansvar for, men som i det konkrete tilfælde er lovlige, fordi formålet med dem er at bringe en anden stats folkeretsbrud til ophør. Danmark kan i den forbindelse vælge fx at bryde bindende handelsaftaler, indefryse statsmidler, eller inddrage tilladelser til at anvende danske lufthavne som led i en sådan modreaktion.

Imødegåelse gennem domstolene

Endelig bør det bemærkes, at Danmark for nylig indførte nye regler i straffeloven, som sigter specifikt mod at kunne reagere over for påvirkningsoperationer. I straffelovens § 108, stk. 1, har det således siden 1952 fremgået, at uden for egentlig spionagevirksomhed (som er dækket af lovens § 107) straffes den, som ”i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område”. Denne bestemmelse blev opdateret i 2019, således at det blev gjort klart, at kriminaliseringen omfattede ”samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almindelige meningsdannelse.” Formålet med lovændringen var ifølge forarbejderne at ”styrke det strafferetlige værn mod udenlandske påvirkningsoperationer mod Danmark”. I forarbejderne bemærkes således, at netop påvirkningsoperationer er en stigende udfordring for en række vestlige lande, og at dette også vil udgøre en stigende trussel for Danmark, navnlig i forbindelse med valghandlinger (Lovforslag nr. L 95, 2018: 2).

Konklusion

I denne artikel overvejes det, hvilke centrale regler og principper der binder Danmark i tilfælde, hvor man måtte ønske at udføre påvirkningsoperationer, samt hvilke muligheder der byder sig til i tilfælde, hvor det måtte blive nødvendigt at imødegå sådanne operationer. I relation til de retlige bindinger synes navnlig sandhedspligten i en række sammenhænge at kunne skabe udfordringer for danske myndigheder, der måtte ønske at gennemføre operationer, der søger at påvirke et udenlandsk publikum gennem spredning af usandheder og vildledning. Formentlig vil navnlig princippet om materiel atypicitet og relaterede overvejelser dog kunne åbne op for, at visse påvirkningsoperationer falder

uden for sandhedspligtens grænser, hvis det ud fra en almen samfundsmæssig bedømmelse synes åbenbart, at det ikke har været meningen med sandhedspligten, at den skal forhindre, at Danmark fx beskytter nationen eller dansk personel gennem fremsættelsen af usande oplysninger. Det kan være tilfældet ved fremsættelsen af urigtige oplysninger, der har til formål at beskytte danske efterretningsofficerer eller agenter i fredstid, ligesom et oplagt eksempel i krigstid kunne være vildledning i form af krigslist.

I den folkeretlige regulering findes yderligere begrænsninger for Danmarks – og alle andre stater – mulighed for lovligt at udføre påvirkningsoperationer. Disse begrænsninger kan navnlig findes i reglerne om statsuverænitet, magtændelse og krigens love. Disse begrænsninger angår dog forhold, som formentlig – og forhåbentlig – er af mindre betydning for en retsstat som Danmark, da de primært begrænser muligheden for at udføre påvirkningsoperationer, der fx har til formål at underminere en valghandling, true med ulovlig magtændelse, eller true med at angribe beskyttede personer under væbnet konflikt.

Endelig konkluderes det, at imødegåelse fra dansk side kan ske på flere forskellige måder og niveauer, afhængig af karakteren af den påvirkningsoperation, der skal imødegås. Danmark kan dermed efter omstændighederne reagere rent kommunikativt samt gennem egentlige modreaktioner, der kan omfatte modforanstaltninger. Herudover kan der i visse tilfælde ske retsforfølgning efter nye strafferegler om påvirkningsvirksomhed. Vi har dog fortsat til gode at se, hvordan dette system fungerer i praksis.

Litteratur

- Brown, David (2022). Ukraine conflict: Where are Russia's troops? <https://www.bbc.com/news/world-europe-60158694> (15. april 2022).
- Brownlie, Ian (1963). *International law and the use of force by states*. Clarendon Press
- Bønsing, Sten (2017). Når sandheden skal frem – om sandhedspligten og vildledningsforbuddet. *Ugeskrift for Retsvæsen* 2017B.376.
- Christiania-udvalget (Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen) (2015). *Betænkning nr. 1557 om opfølgning på Christiania-sagen*. Den Faste Voldgiftsret (1928). Island of Palmas (Neth. v. U.S.) 2 R.I.A.A. 829 (Perm. Ct. Arb. 1928).
- Den Permanente Internationale Domstol (1927). S.S. "Lotus" (Fr. v. Turk.), Judgment, 1927 P.C.I.J. (ser.A) No. 10 (Sept. 7).
- FN's Generalsekretær (2022). Secretary-General's press encounter on Ukraine (22. februar 2022).
- Folketingets Ombudsmand (2015). *Annonce fra udlændingemyndighederne trykt i fire libanesiske aviser overholdt ikke reglerne for offentlige myndigheders vejledning af borgerne (2015-63)*.

- Forsvarsministeriet/Værnsfælles Forsvarskommando (2016). *Militermanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale væbnede operationer*.
- Green, James A. og Francis Grimal (2011). The threat of force as an action in self-defense under international law. 44 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*.
- Greve, Vagn (2004). *Det strafferetlige ansvar*. Danmarks Jurist- og Økonomforbund.
- Intelligence Community Assessment (2017). Assessing Russian activities and intentions in recent US elections. https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf (15. april 2022).
- Justitsministeriet (2014). *REU Alm.del, endeligt svar på spørgsmål 71*, Retsudvalget 2014-15.
- Lovforslag nr. L 95, *Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)*, Folketinget 2018-19.
- Larson, Eric V., Richard E. Darilek, Daniel Gibran, Brian Nichiporuk, Amy Richardson, Lowell H. Schwartz og Cathryn Quantic Thurston (2009). *Foundations of effective influence operations: A framework for enhancing army capabilities*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Moderniseringsstyrelsen (2015). *Kodex VII: Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*. https://modst.dk/media/16963/kodex_vii.pdf
- Roscini, Marco (2007). Threats of armed force and contemporary international law. *Netherlands International Law Review* 54:2.
- Schmitt, Michael N. (red.) (2017). *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, Michael N. (2018). "Virtual" disenfranchisement: Cyber election meddling in the grey zones of international law. *Chicago Journal of International Law* 19:1.
- Statens Serum Institut (2022). Typical misinformation regarding Danish COVID-numbers. <https://en.ssi.dk/covid-19/typical-misinformation-regarding-danish-covid-numbers> (15. april 2022).
- Statsministeriet (2022). Presse møde torsdag den 24. februar 2022. <https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-torsdag-den-24-februar-2022/> (15. april 2022).
- Tjenestemandundersøgelse (2014). *Beretning og indstilling i anledning af tjenestelig undersøgelse mod departementschef Anne Kristine Axelsson og afdelingschef Jens-Christian Bülow*.
- The White House (2016). FACT SHEET: Actions in response to Russian malicious cyber activity and harassment. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/29/fact-sheet-actions-response-russian-malicious-cyber-activity-and> (15. april 2022).

Mikkel Storm Jensen og Jens Svensson

Danmarks beredskab mod påvirkningsoperationer: minimalistisk tilgang til kompleks udfordring

Påvirkningsoperationer fra fjendtlige stater er en stigende trussel, som kræver et stående beredskab til at forebygge og imødekomme. Skiftende danske regeringer har siden 2018 valgt en minimalistisk tilgang i rammen af sektoransvarsprincippet til håndteringen af denne trussel: en task force bestående af embedsmænd fra en række ministerier støttet af Forsvarets Efterretningstjeneste, som skal imødekomme denne udfordring ved siden af deres primære opgaver. Denne artikel argumenterer for, at truslen fra påvirkningsoperationer er et såkaldt *wicked problem* – en kompleks problemstilling, der ikke kan løses af en enkelt aktør alene, og som fordrer en mere netværksbaseret tilgang med bred inddragelse fra offentlige og private organisationer og civile borgere. Artiklen undersøger den nuværende indsats og vejer den op imod de teoretiske anbefalinger i håndteringen af komplekse problemer. Til sidst drages paralleller til Sveriges tilgang, hvor der er oprettet en organisation udelukkende dedikeret til håndtering af truslen.

Nøgleord: påvirkningsoperationer, sektoransvar, komplekse problemer, hybride trusler

Selvom DK indtil nu har været forskånet for større, koordinerede påvirkningsforsøg, tages truslen alvorligt på det politisk-strategiske niveau. Danmark valgt at håndtere trusler i rammen af sektoransvarsprincippet. Det er en tilgang, som Danmark deler med Sverige i forhold til lignende trusler, fx på cyberområdet (Jensen, 2019). Men selvom principperne bag tilgangene er ens, har Danmark i modsætning til Sverige valgt en meget minimalistisk løsning.

Sektoransvarsprincippet er en naturlig tilgang til trusler, som store dele af samfundet kan komme i direkte kontakt med, fordi det principielt åbner mulighed for et bredt engagement med både offentlige og private aktører, dvs. virksomheder, organisationer, og i nogle tilfælde inddrage den enkelte borger. Disse aktører kan fungere som sensorer for at varsle om kommende trusler og være med til at overkomme dem lokalt i samvirke med eller støttet af centrale myndigheder. Sverige har af samme årsager også valgt at håndtere påvirkningsoperationer i rammen af sektoransvarsprincippet og har, ligesom fx Storbritannien, oprettet en dedikeret og højt profileret organisation af anseelig størrelse og

uden andre opgaver. Her adskiller den danske tilgang sig markant ved at være minimalistisk: en taskforce bestående af embedsmænd fra en række ministerier overvåger, støttet af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), påvirkningsoperationer ved siden af deres primære opgaver. Taskforcen skal udgøre kernen i de ad hoc-organisationer, der skal imødegå erkendte hændelser, afhængigt af hvor de opstår.

Artiklen undersøger, hvordan den danske indsats mod påvirkningsoperationer er organiseret, og hvordan teoretiske overvejelser i rammen af litteraturen om kompleksitet kan bidrage til forståelsen af påvirkningsoperationers natur og staters muligheder for at imødegå dem.

Artiklen demonstrerer med udgangspunkt i resiliens- og kompleksitetsteori, at sektoransvarsprincippet principielt er en hensigtsmæssig implementering af offentligt-privat samarbejde med inddragelse af offentlige, private og civile aktører, der kan samarbejde om at identificere, attribuere og modsvare forøg på påvirkning. Herefter analyserer artiklen den danske implementering af indsatsen ift. imødegåelse af påvirkningsoperationer og sammenligner med den svenske for at identificere væsentlige udfordringer ift. en netværksbaseret indsats i rammen af sektoransvarsprincippet.

Et par definitioner af emnet er på sin plads til at begynde med: Denne artikel beskæftiger sig med påvirkningsoperationer baseret på desinformation. Påvirkningsoperationer benytter sig af desinformation for at opnå et formål gennem bevidst spredning af ”forkerte, fejlagtige eller ufuldstændige meddelelser der umiddelbart forekommer at være reel information”. På dansk bruges desinformation (der kommer af russisk *dezinformatsia*) indimellem synonymt med ”misinformation” og det engelske ”disinformation”. På engelsk skelnes mellem desinformation (*disinformation*) og misinformation: Misinformation kan være uforsætlig viderebringelse af fejlagtige oplysninger, mens desinformation sker bevidst og med forsæt (Andersen, 2021). Der er ikke nogen fast definition på misinformation. For eksempel definerer EU ikke begrebet i sit materiale, men giver i stedet en række eksempler på misinformation (EU, 2020). De britiske myndigheder har en klar definition af disinformation: “Disinformation is the deliberate creation and dissemination of false and/or manipulated information that is intended to deceive and mislead audiences, either for the purposes of causing harm, or for political, personal or financial gain” (GCS, 2019). Denne artikel anvender begrebet desinformation, da det er den teknisk korrekte betegnelse for den aktivitet, som den engelske definition beskriver. I daglig tale og dansk nyhedsformidling bruges den engelske betegnelse disinformation dog oftest – ordet optræder også regeringens handlingsplan fra 2018 – men desinformation er altså det korrekte begreb (Justitsministeriet, 2018).

Litteraturen om imødegåelse af påvirkningsoperationer

Den emergerende litteratur om wicked problems (på dansk: komplekse problemer) peger på, at sådanne udfordringer bedst håndteres i netværksstrukturer. Camillus beskriver i artiklen "Strategy as a wicked problem" (2008) nødvendigheden af inddragelse af alle relevante aktører, når denne type problemer skal håndteres. Huggins og Hilvert beskriver i "Tackling 'wicked problems' takes resident management" (2013), hvordan det civile samfund bør aktiveres i håndteringen af komplekse, samfundsmæssige problemer. Koppenjan og Klijs *Managing uncertainties in networks* (2004) er ligeledes enige i, at wicked problems kræver netværk og inddragelse. Der er dog kun en begrænset litteratur, der knytter udfordringen fra desinformation til øvrig resilienslitteratur, der behandler statens rolle – som fx Dunn-Cavelty og Suter i "Public-private partnerships are no silver bullet" (2009). Det er således karakteristisk for både den britiske regerings vejledning i imødegåelse af desinformation, det amerikanske RANDs 2017-anbefalinger om emnet og Europa-Kommissionens vejledning om styrkelse af adfærdskodeksen om desinformation, at disse tre vejledninger kun i begrænset omfang refererer til den akademiske litteratur på området (Bodine-Baron et al., 2018; European Commission, 2021; GCS, 2019). Den britiske regerings og Kommissionens vejledning henviser dog begge til *The debunking handbook*, en kort, lavpraktisk håndbog der ikke adresserer statens rolle specifikt, men mere retter sig mod borgere og virksomheder. Denne håndbog er et resultat af et transnationalt samarbejde mellem en lang række universiteter, og dens referenceliste giver et godt overblik over den akademiske litteratur på området (Lewandowsky, Cook og Lombardi, 2020).

Så vidt forfatterne ved, findes der ikke dansk litteratur, der specifikt laver koblingen mellem påvirkningsoperationer, komplekse problemer og netværks-tilgang. En samlet kortlægning af håndteringen af påvirkningsoperationer er så vidt vides heller ikke tilgængelig for nuværende. Det er netop fraværet af denne litteratur og forskning, der har motiveret forfatterne til denne artikel. Det er vores håb at skabe denne kobling og give et samlet overblik over den nuværende indsats i Danmark.

Påvirkningsoperationer er et komplekst problem

I en stadig mere forbundet og digitaliseret verden, forekommer statsligt organiserede påvirkningsoperationer ofte subtilt og med anvendelse af blandt andet sociale medier. Hensigten med operationerne er sandsynligvis at styrke egen position i relation til modstandere ved at skabe splittelse og udnytte eksisterende skel eller konflikter og skade sammenhængskraften i et land eller en alliance, undergrave tillid til myndigheder eller blot at skabe forvirring for derved at

lamme beslutningstagning i tilfælde af, eller forud for, en konflikt. Denne type påvirkningsforsøg er en alvorlig trussel, da tilliden imellem befolkningsgrupper og til myndighederne er afgørende for, at moderne, demokratiske samfund kan fungere. Påvirkningsoperationer indgår i Ruslands strategiske doktriner, og Rusland har op gennem 2010'erne demonstreret både vilje og evne til at sprede målrettet desinformation (Jensen, 2021). Metoden er relativt billig og forbundet med begrænset risiko i forhold til andre former for angreb: Påvirkningsoperationer går ofte "under radaren" og har historisk kun medført en lille risiko for et samlet modsvar fra fx NATO. Den russiske cyberspionage og efterfølgende offentliggørelse af materiale fra Demokraterne gennem Wikileaks ved det amerikanske præsidentvalg i 2016 er formentlig det hidtil mest vellykkede eksempel på, at russisk påvirkning og desinformation har skabt strategiske resultater. Operationerne medførte indenrigspolitisk splittelse og påvirkede USA's politiske handlekraft og forhold til sine allierede gennem hele Trumps præsidentperiode 2016-2020 (Jensen, 2021). Påvirkningsoperationer skal have en række egenskaber for at opnå succes. De skal tjene afsenderens formål og samtidig finde en historisk, kulturel, politisk eller ideologisk klangbund, der engagerer den befolkning eller større grupper i den, der er mål for operationerne og gør, at den kan sprede sig videre blandt dem. Afsenderen af desinformationen skal fremstå som troværdig, eller, hvis operationen gennemføres i hemmelighed, camoufleres eller ligefrem skjules eller forfalskes (for en detaljeret gennemgang af russiske midler og metoder i påvirkningsoperationer, se Kragh og Åsberg, 2017). Hvis desinformation er plantet med succes, står offeret over for en kompleks udfordring. Desinformationen kan sprede sig i åbne eller skjulte fora og dukke op igen og igen i nye sammenhænge og med nye mellemlid mellem afsender og modtager, og myndighedernes forsøg på at bekæmpe desinformationen vil ofte bekræfte de mennesker, der accepterer den som sand, i deres mistillid til de etablerede autoriteter, samtidig med at den spreder sig hurtigere, end den kan bekæmpes (Lewandowsky og van der Linden, 2021: 349, 351, 356). Opgaven med at imødegå bliver dermed kompleks.

Et komplekst problem har blandt andre følgende karakteristika (Rittel og Webber, 1973; Snowden og Boone, 2007; Stacey, 2012; Trillingsgaard, 2015):

- Der er ingen klar sammenhæng mellem årsag og virkning.
- Der er et stort antal aktører, humane og non-humane, der gensidigt påvirker hinanden på uforudsigelige måder.
- Der er mange forskellige og konkurrerende opfattelser af problemet.
- Problemet er dynamisk, dvs. det udvikler sig konstant. Situationer opstår uventet eller "emergerer".
- Det er kun muligt at se mønstre i retrospekt.

- Komplekse problemer kan ikke løses – kun håndteres.
- Håndtering af komplekse problemer kræver uddelegering, innovation og kreativitet gennem inddragelse af aktører på alle niveauer.

Påvirkningsoperationer kan kendetegnes ved lav eller ingen grad af linearitet og orden og rummer karakteristika, der kendetegner komplekse problemer (Verstraete, Bambauer og Bambauer, 2021: 22). Det er ikke umiddelbart muligt at se en sammenhæng mellem årsag og virkning. Vi forstår først påvirkningsoperationens sande natur i retrospekt, og det er ikke muligt til fulde at forudse konsekvenserne af ens handlinger, mens man forsøger at imødegå den. Der er desuden mange aktører involveret blandt målgrupper og afsendere, som gensidigt påvirker hinanden på uforudsigelige måder. Koppenjan og Klijn beskriver i deres bog *Managing uncertainties in networks* (2004), at hierarkiske organisationer eller enkelte aktører alene ikke er egnede til at håndtere komplekse, samfundsmæssige problemer og anbefaler i stedet en netværksbaseret tilgang for at imødekomme disse.

Overført til statsniveauet kan man se kompleksitetslitteraturens anbefalede tilgange afspejlet i sektoransvarsprincippet. Princippet betyder, at den myndighed, virksomhed eller institution, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for kriseplanlægning og opretholdelse af funktionerne under en krise (Beredskabsstyrelsen, 2006: 22). Her fastholder staten ansvaret for, og faciliterer i muligt omfang, opgavens løsning, men delegerer selve udførelsen til de berørte sektorer, der har den nødvendige indsigt og ekspertise i egne forhold.

Helt konkret betyder det, at staten bør inddrage aktører med forskellige fagligheder og opfattelser i et netværk til håndtering af komplekse problemer. I tilfældet med imødegåelse af påvirkningsoperationer kunne dette være aktører fra fx Forsvaret, Politiet, efterretningstjenesterne, undervisningssektoren, journalister og private virksomheder, fx sociale medier. Statens opgave er at facilitere informationsudvekslingen på tværs mellem aktørerne med så få friktioner som muligt.

Statens vanskelige rolle

Hvor den ovenstående litteratur har beskæftiget sig med, hvad der med fordel kan gøres, har den i mindre grad beskrevet, hvem der bør gøre det. Udgangspunktet for denne del af analysen er Hobbes statsmodel, hvor staten har en basal forpligtelse over for sine borgere og virksomheder i form af en social kontrakt: Staten har monopol på anvendelsen af magt og yder beskyttelse til gengæld for skat (Hobbes, 1965: 133). Beskyttelsesforpligtelsen er i Danmark med forsvarsforliget i 2018 blevet udvidet til også at omfatte påvirkningsoperationer

(Regeringen, 2018: 10). Overført til det moderne samfund, hvor mange vitale opgaver varetages af private aktører, betyder Hobbes statsmodel, at staten kan uddelegere opgaver til andre aktører, men ikke ansvaret for opgaveløsningen (Dunn-Cavelty og Suter, 2009: 184). Det er væsentligt i forhold til påvirkningsoperationer, fordi den teknologiske og økonomiske udvikling har betydet, at staten har mistet en stor del af den direkte kontrol med mulighederne for at kontrollere og styre udbredelsen af desinformation (Hemsley, 2021: 263). I de "analoge gamle dage" kunne staten kontrollere informationsspredning gennem medier i æteren og på skrift med lovgivning, der holdt redaktørerne ansvarlige for indholdet. Herved kom redaktørerne til at fungere som "dørvogtere" for desinformation. Udenlandske aktører var derfor begrænset til at påvirke gennem egne medier eller gennem relativt let genkendelige kanaler. I Sovjetunionens tilfælde fx gennem det kommunistiske danske dagblad *Land og Folk* (Sohn, 2011).

I dag kan alle med adgang til internettet med få midler, lave omkostninger og en høj mulighed for at sløre sin identitet udbrede information, der gennem sociale mediers algoritmer billigt og effektivt kan rettes direkte mod de mest modtagelige eller velvillige modtagere. Dermed har informationsudbredelsen i samfundet udviklet sig fra i de gamle analoge dage at være et kompliceret, men overskueligt system af primært nationale æterbårne og skriftlige platforme, der hver havde en redaktør, som stod til ansvar for indholdet. Det analoge system er nu erstattet af et komplekst og konstant skiftende og gensidigt informationsudvekslende netværk af internetbaserede platforme, hvoraf mange har ingen eller meget lidt redaktionel kontrol, og hvor den redaktionelle kontrol ofte befinder sig i udlandet, fx for Facebook i USA eller for TikTok i Kina.

Udfordringen med at imødegå desinformation og påvirkningsoperationer er vanskelig. Dels fordi det kan være svært at skelne mellem sand og falsk information i en tid, hvor mange får serveret nyheder på få sekunder gennem sociale medier, og fordi problemet potentielt rammer mange forskellige målgrupper og spænder mange forskellige ressortområder, herunder forsvar og sikkerhed, uddannelse, retsvæsenet m.m. Dertil kommer, at det er vanskeligt at attribuere forsøg på påvirkning og spore omfanget og effekten af dem i tide. De samfundsundergravende halve sandheder og hele løgne kan have spredt sig – bogstaveligt talt være gået viralt – før angrebet er identificeret, og modforanstaltninger kan iværksættes. Samtidig kan tiltag for at imødegå påvirkningsoperationer som beskrevet af Lewandowski og van der Linden (2021) udlægges som forsøg på at begrænse ytringsfriheden og skjule "sandheden" og dermed komme til at indgå i kommende cyklusser af påvirkningsoperationer.

Udviklingen har betydet, at opgaven med at indsamle og bearbejde tilstrækkelig information til at identificere og reagere hensigtsmæssigt på påvirkningsoperationer er blevet helt uoverskuelig, hvis en central myndighed skulle kunne løfte den opgave alene. Et samfund som det danske kan derfor ikke længere organisere sig ud af udfordringen ved at gøre det umuligt for påvirkningsoperationer at trænge ind. I stedet må samfundet gøres resilient, dvs. sættes i stand til at erkende, reagere på og overkomme negative påvirkninger (Walker og Cooper, 2011: 10, 17). For at opnå resiliens må løsningen være en variant af sektoransvarsprincippet, hvor de enkelte sektorer identificerer, rapporterer om og imødegår påvirkningsoperationer. Dunn-Cavelty og Suter har analyseret problemstillingen om moderne, komplekse samfund i forhold til beskyttelse af kritisk infrastruktur. Problemstillingen i forhold til påvirkningsoperationer er den samme: ”Den spidse ende” af samfundets sektorer er det eneste sted, hvor der er tilstrækkelig viden til at erkende problemer og reagere hurtigt. Sektorerne kan med den rette kombination af organisation og incitamenter fungere som selvorganiserende netværk, der bidrager til samfundets resiliens. Staten spiller stadig en væsentlig rolle, men fra at være den centrale overvåger og kontrollant bliver rollen nu en blanding af facilitator, motivator og understøttende rammesætter, fx gennem lovgivning (Dunn-Cavelty og Suter, 2009).

Usikkerhed og håndtering af påvirkningsoperationer

Målgrupperne for påvirkningsoperationer kan være mangeartede og vidt forskellige. Ruslands kampagner i USA op til valget i 2016 spillede forskellige målgrupper ud mod hinanden ved at udnytte eksisterende stridigheder: Elementer fra den yderste højre- og venstrefløj blev påvirket med henblik på at skabe splittelse og optøjer (Barnes og Goldman, 2020). Andre målgrupper kan være brede befolkningsgrupper med fælles økonomiske, sociale eller politiske bekymringer (fx globalisering, pandemier, indvandring, opbrydning af sociale normer om køn og familieformer), beslutningstagere eller unge, ukritiske medieforbrugere. Det er ikke en realistisk ambition at identificere og overvåge alle potentielle målgrupper og deres indflydelse på hinanden: Deres gensidige påvirkning giver uforudsigelige interaktioner, der igen skaber uforudsigelige konsekvenser. Derfor er det først muligt at forstå effekterne af påvirkningsoperationen på bagkant. Det kræver en undersøgende tilgang med henblik på at finde mønstre, der kan guide kommende indsatser med inddragelse af mange fagligheder og kompetencer fra forskellige ressortområder, eksempelvis i et horisontalt netværk med vide rammer for opgaveløsningen (Snowden og Boone, 2007). Forsøg på at topstyre eller centralisere en planlægningsproces til imødegåelse af komplekse problemer vil ofte fejle, da det ikke er muligt på forhånd at vide, hvilke input

der er mest værdifulde, eller hvilken aktør der i sidste ende bliver udslagsgivende for problemets håndtering. Topstyring og hierarki kan endvidere skabe friktion for problemhåndtering ved at dæmpe nytænkning og kreativitet. Dertil kommer, at det er en udfordring i sig selv at erkende påvirkningsoperationer, da der er så mange forskellige platforme at overvåge.

Incitamentsstrukturen vigtig for, at en netværksbaseret løsningsmodel som sektoransvarsprincippet kan fungere. Derfor er det en udfordring, at imødegåelsen af påvirkningsoperationer er i alles interesse, men de færrestes kerneopgave, endsigte indtjeningsgrundlag. Dermed bliver incitamentet for både individer og organisationer til at forlade sig på, at andre løser den fælles opgave, meget stor – et klassisk *free rider*-problem (Savigny, 2022). Dissonansen mellem statens interesse i at imødegå påvirkningsoperationer og borgernes, virksomhedernes og de enkelte sektorer manglende individuelle interesse i at afsætte ressourcer til opgaven gør, at staten må afsætte ressourcerne eller give inddragne aktører incitament til at gøre det (Dunn-Cavelty og Suter, 2009: 184). Oven i incitamentsudfordringerne kommer indholdsmæssig, strategisk og institutionel usikkerhed (Koppenjan og Klijn, 2004). Tilliden mellem aktørerne kan udfordres af fx inddragelse af efterretningstjenester, der arbejder uden offentlig indsigt, eller private, der primært er motiveret af overskud på bundlinjen.

Manglende gennemsigtighed i beslutningsprocesser og sløret ansvarsfordeling kan også true legitimiteten i samarbejdet. Dette er en udfordring i demokratiske samfund, hvor sektoransvarsprincippet benyttes, fordi sektoransvarsprincippet delegerende natur gør det sværere at placere ansvaret for beslutninger. Alene opgaven at definere desinformation og påvirkningsoperationer i forhold til lovgivning og administrere imødegåelse på et legalt og demokratisk grundlag er vanskelig (Verstraete, Bambauer og Bambauer, 2021). I et offentligt baseret netværk til identifikation, analyse og imødegåelse af forsøg på ondsindet påvirkning bør der således være gennemsigtighed, da beslutninger truffet i netværket kan have vidtrækkende konsekvenser for samfundet. Opgaven er kompleks, omkostningsbehæftet og i sagens natur knyttet til politisk følsomme sager, der kan vække offentlighedens opmærksomhed og engagement.

Endvidere er der politisk incitament til at undgå klar ansvarsfordeling i forhold til opgaven, herunder allokering af ressourcer, fordi klare ansvarsfordelinger er ansvarspådragende og udstiller manglende indsats. Der kan samtidig være et incitament til at have en juridisk frem for operativ tilgang til styringen, fx ved at have en strategi eller et formelt beredskab uden egentligt operativt indhold eller afsatte ressourcer, fx i form af øvelsesaktivitet: At være i juridisk compliance er ikke det samme som at have opnået en operativ effekt (Jensen, 2018: 6-7, 11-14).

For at imødekomme disse udfordringer peger Sørensen og Torfing (2005) på tre metoder til at regulere et ellers selvregulerende, horisontalt netværk: netværksdesign, netværksdeltagelse og netværksframing. Sørensen og Torfing betegner denne form for regulering som ”meta-governance”, her gengivet med staten i rollen som beslutningstager.

- Netværksdesign: Staten kan befale specifikke aktører til deltagelse og opfordre andre.
- Netværksdeltagelse: Ved selv at deltage i netværket får staten direkte viden om arbejdet og mulighed for at påvirke beslutninger, især i de tidlige faser af arbejdet.
- Netværksframing: Staten sætter rammer for arbejdet i netværket gennem allokering af ressourcer, formulering af overordnede mål og gennem anvendelse af diskursive praksis til at skabe mentale modeller for mulige problemstillinger, løsninger samt normer og værdier, der bør opretholdes i samarbejdet blandt aktørerne.

Design, deltagelse og framing kan også læses ind i Dunn-Cavelty og Suters analyse af netværks rolle i offentligt-privat samarbejde om resiliens i den kritiske infrastruktur. Dunn-Cavelty og Suter bruger begrebet meta-governance af netværk som den gennemgående tilgang til udfordringerne. Den anbefaler, at statens primære fokus frem for direkte styring bliver at koordinere og facilitere selvregulerende netværk gennem tildeling af mål, rammer (fx budgetter og lovgivning) og informationsdeling på tværs af netværkene. Statens opgave bliver derfor at erkende trusler og udfordringer, fastsætte og kommunikere strategiske mål for en tilfredsstillende tilstand på området, vælge de rigtige værktøjer til at organisere og facilitere en (netværksbaseret) løsning, evaluere effekten – og så starte cyklussen forfra. De erkender ligesom Sørensen og Torfing en række udfordringer, primært med udspring i incitamentsforskelle og asymmetrisk informationsadgang hos staten, der har ansvaret for opgavens løsning og de aktører, der skal udføre det i praksis (Dunn-Cavelty og Suter, 2009: 182-184).

Den danske tilgang: et minimalt beredskab, der til daglig løser andre opgaver

Man kan nedbryde den danske tilgang analytisk i forhold til de teoretiske modeller: Indledningsvis skal truslen erkendes: Årene op til den danske regerings beslutning i 2018 om at styrke Danmarks muligheder for at erkende og imødegå udenlandske påvirkningsoperationer var præget af en række, især russiske, påvirknings- og desinformationskampagner: Den russiske cyberspionage og efterfølgende læk af oplysninger fra Demokraternes præsidentvalgskampagne

i 2016 i USA var den mest spektakulære og fik stor indflydelse. Men også Storbritanniens folkeafstemning om fortsat medlemskab af EU i 2016, det tyske parlamentsvalg i 2017 og det franske præsidentvalg samme år var udsat for russiske påvirkningsoperationer (Jensen, 2021: 349-351).

Herefter skal der fastsættes og kommunikeres strategiske mål og vælges værktøj til at implementere dem: I lyset af denne udvikling valgte den danske regering i september 2018 at implementere sektoransvarsprincippet for at håndtere truslen ved at etablere ”den tværministerielle task force til imødegåelse af påvirkningsoperationer” bestående af Justitsministeriet (formand), Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste (PET) og FE (Justitsministeriet, 2018). Taskforcen, som til daglig omtales som ”task force Påvirkning”, arbejder således: Den mødes jævnligt og forholder sig til aktuelle begivenheder og forhold, der relaterer sig til påvirkningsoperationer rettet mod Danmark. Overvågningen og analysen ligger i FE, PET og Udenrigsministeriet, men de øvrige deltagere byder ind, hvis der er erkendt relevante forhold inden for deres ressortområder. Taskforcens opbygning kan således sidestilles med et begrænset governance-netværk designet af regeringen (jf. Sørensen og Torfing, 2005). Taskforcens fokus skifter afhængigt af aktuelle debatter og begivenheder. Under de seneste års pandemi har opmærksomheden fx været særligt rettet mod covid- og vaccinerelateret desinformation, og påvirkningskampagner været genstand for særlig opmærksomhed. Taskforcens opgave var og er stadig ”at koordinere den danske indsats mod statslige påvirkningskampagner og sikre, at myndighederne samlet agerer effektivt og velkoordineret mod påvirkningskampagner ud fra en tværgående og helhedsorienteret tilgang, truslens karakter og omfang samt sårbarheden i samfundet.” Taskforcens mandat blev afgrænset til statslige påvirkningskampagner (UPN, 2020: 2). Opgaven med at erkende og varsle om påvirkningsoperationer blev endvidere placeret ved FE i det forsvarsforlig, der blev vedtaget januar 2018 (Regeringen, 2018: 10). Som forberedelse til folketingsvalget i 2019 besluttede regeringen i september 2018 at styrke indsatsen yderligere gennem en handlingsplan. Den indeholdt nye opgaver til Udenrigsministeriet om at monitorere desinformation samt ordre til FE og PET om at styrke overvågningen og i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet at sikre udarbejdelse af risiko- og trusselsvurderinger. Regeringen tilbød samtidig de øvrige partier orientering om og uddannelse i at imødegå truslen og indbød pressen og de sociale medier til samarbejde på området. Det kan tolkes som et forsøg på at udvide netværket til også at inddrage private/civile aktører (Folketinget, 2019b; Runge, 2019). Regeringen fremsatte endvidere lovforslag for at sikre, at det strafferetlige værn mod fremmede efterretningstjenesters påvirkningskampagner mod Danmark var opdateret i forhold til den aktuelle

trussel (Justitsministeriet, 2018). Straffelovens § 108 om samvirke med fremmede efterretningstjenester blev samme år ændret, så det tydeligt fremgik, at påvirkningsoperationer var omfattet på linje med spionage o.a. (Folketinget, 2019a). I forbindelse med forberedelserne til folketingsvalget gennemførte FE en række klassificerede og ikkeklassificerede (afhængigt af publikum) briefinger om truslen fra påvirkningsoperationer med såvel de opstillingsberettigede partier som pressen. Partierne erklærede samtidig fælles front mod illegitim påvirkningsvirksomhed (FE, 2019b: 50; Folketinget, 2019b). Briefingerne blev godt modtaget af politikerne.¹ Endvidere udgav FE en ikkeklassificeret trusselvurdering forud for valget (FE, 2019a). FE og PET har siden 2017 varslet om truslen fra påvirkningsoperationer i ikkeklassificerede publikationer med særlig vægt på truslen fra Rusland (FE, 2022: 29).

Det forhold, at overvågning og varsling ligger ved FE i forhold til Rigsfællesskabet, er en potentiel svaghed, der er særegen for det samlede kongerige i forhold til andre stater: FE's opgaver er reguleret i lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-loven). Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men vil ved kongelig anordning helt eller delvis kunne sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger (Forsvarsministeriet, 2019). Uden at forklejne den risiko, den administrative og ansvarsmæssige sprække udgør, har det i praksis hidtil ikke været et problem: Samarbejdet mellem de grønlandske og danske myndigheder fungerede fx i forbindelse med, at et falsk brev, der skulle så splid mellem Danmark og Grønland, dukkede op på sociale medier i 2019, og i 2020 gennemførte PET briefinger om påvirkningstrusler i Grønland (PET, 2020: 32; Turnowski, 2019). Men ud over det forfalskede brev og en begrænset kampagne rettet mod det russiske hjemmepublikum om, at Danmark skulle være hjemsted for dyrebordeller, har der ikke været rapporteret om større målrettede russiske desinformations- og påvirkningskampagner mod Danmark baseret på falske nyheder og sociale medier (Redder, 2017; UPN, 2020: 3; se dog Jeanette Serritzlevs kronik om russiske påvirkningsoperationer i Danmark i dette nummer). Den russiske ambassadør tweetede ikke uden ironi i 2018, at siden der ikke var forskel på den danske regerings og oppositionens "russofobi", var der slet ingen grund til at blande sig i de danske valg (Embassy of Russia, DK [@RusEmbDK], 2018).

Det er dog et åbent spørgsmål, om der er tale om underrapportering, der kan skjule betydelige mørketal. Denne artikels forfattere er bekendt med, men har ikke videnskabeligt belæg for at vurdere omfanget af, en række russiske desinformations- og propagandabudskaber, der flourer på dansk i grupper på sociale medier som Facebook, fx om Ruslands krig i Ukraine. Disse omfatter budskaber, som at den ukrainske præsident foranstalter bombardementer af

befolkningen i Donbas, at ukrainske frivillige er fascistiske krigsforbrydere, og at USA havde biologiske laboratorier i Ukraine (European Commission, 2023). Man kan få fænomenet demonstreret ved selvsyn ved et besøg på danske mediers kommentarspor om emner som krigen i Ukraine og vaccineskepsis: Der finder man hurtigt ”troldebudskaber”.

En anden potentiel udfordring ved at lade en efterretningstjeneste selvstændigt forestå overvågning og varsling er, at én enkelt aktør alene har svært ved at overskue og imødegå komplekse problemstillinger. Imødegåelse af påvirkningsoperationer er en udfordring, der berører mange aktører, og som overskrider grænserne mellem sektorer og organisationer i samfundet. Der er derfor behov for en bred involvering fra såvel offentlige som private aktører. Desuden vil et netværk med en efterretningstjeneste i centrum udfordres af, at enkelte aktører har adgang til vigtige informationer, der ikke kan deles med andre. Dette kan øge de indholdsmæssige usikkerheder samt potentielt være skadeligt for tilliden i netværket. Staten har derfor behov for at motivere større dele af samfundet til at fungere som sensorer gennem privat-offentligt samarbejde – måske helt ned på borgerniveau – og facilitere muligheden for informationsdeling mellem staten og sensorerne (Dunn-Cavelty og Suter, 2009: 183).

Til den danske indsats føjer sig supplerende aktiviteter fra EU, der begyndte at tage initiativer til imødegåelse af desinformation i 2018. EU intensiverede indsatsen i forbindelse med coronaepidemien og følger russisk desinformation om krigen i Ukraine (EU, 2018, 2020; European Commission, 2023).

Dunn-Cavelty og Suters model for resiliens anbefaler, at indsatsen evalueres med henblik på at justere i forhold til opgaveløsningens effekt: En kort evaluering af taskeforcens indsats fra 2020 til Udenrigspolitisk Nævn og Retsudvalget er reelt mere en beskrivelse af dens funktion og resultater indtil da (Dunn-Cavelty og Suter, 2009: 185; UPN, 2020). Den samlede indsats blev mere omfattende evalueret i forbindelse med udarbejdelsen af Justitsministeriets omfattende betænkning fra 2020, *Ytringsfrihedens rammer*. Kommissionen finder, at de iværksatte foranstaltninger, herunder oprettelsen af taskeforcen og ændringen af straffelovens § 108, er tilstrækkelige til at håndtere truslen på nuværende tidspunkt (Justitsministeriet og Ytringsfrihedskommissionen, 2020: 47). Kommissionen vurderer, at der for det første ikke er belæg for, at problemet med desinformation i en snæver dansk sammenhæng ikke kan håndteres inden for rammerne af de eksisterende initiativer. Kommissionen vurderer endvidere, at den nationale modstandskraft er stærk på grund af et generelt højt uddannelsesniveau og en høj grad af troværdighed hos den professionelle danske mediebranche (Justitsministeriet og Ytringsfrihedskommissionen, 2020: 48).

Konkluderende kan det siges, at i princippet følger den danske tilgang Dunn-Cavelty og Suters anbefalinger om etablering af netværk med inddragelse af forskellige sektorer: Der er etableret et begrænset netværk, der kan skaleres efter opgavens omfang, der er fastsat et strategisk og afgrænset mål, der er etableret rammer i form af lovgivning, og informationsdeling faciliteres dels gennem taskforcens møder, hvor deltagerne hver især kan bidrage med den viden, de har fra deres egne netværk. Dertil kommer efterretningstjenesternes specielle mulighed for at bidrage med deres særlige muligheder for fx at identificere afsendere af desinformation eller få indsigt i intentionerne bag. Og endelig er indsatsen formelt blevet evalueret.

I praksis kan man dog rejse spørgsmålet, om indsatsen er tilstrækkelig. Som den teoretiske gennemgang har vist, er der stærke incitamentter til at være i formel overensstemmelse med de formulerede strategier uden nødvendigvis at opnå den tiltænkte effekt. Fraværet af en dedikeret officiel dansk indsats til imødegåelse af mytedannelse og misinformation i forbindelse med Ukraine-krigen kan undre i lyset af eksistensen af dansksprogede fora, der formidler de russiske budskaber. Der foregår ikke engang en systematisk officiel dansk promovering af de EU-ledede forsøg på at imødegå desinformationen.

Sveriges alternative tilgang

For bedre at forstå den danske tilgang kan det være nyttigt at sammenligne med Sverige. Den svenske regering deler ikke den danske ytringsfrihedskommissionens vurdering af, hvilke tiltag der er tilstrækkelige, men vurderede, at der skulle en dedikeret enhed med et betydeligt budget til at løfte opgaven (MSB, 2020: 3-10). Ansvar for beredskabet i Sverige har siden 2009 ligget hos Myndigheten för Samhällskydd och Beredskap (MSB), men opgaverne har været fordelt på en lang række myndigheder fra kommunalt til statsligt niveau (Vilmer, 2021: 10-14). Fra 1. januar 2022 er hele opgaven blevet samlet i en selvstændig statslig myndighed, Myndigheten för Psykologiskt Försvar (MPF), der udelukkende er dedikeret til den opgave. Det fremgår ikke af de tilgængelige oplysninger, hvor stor en organisation MPF er, men den er betydeligt større end den danske taskforce og har ikke andre opgaver. I betænkningen om oprettelse af enheden er budgetteret med 100 mio. SEK (ca. 73 mio. DKK) om året (MSB, 2020: 11). Til sammenligning har den danske indsats ikke en selvstændig post i det forsvarsbudget, hvor opgaven blev oprettet (Regeringen, 2018). MPF ledes af en generaldirektør med tre afdelingschefer under sig for hhv. administration, operationer (erkendelse, analyse og imødegåelse af desinformation) og *förmågehöjande* (groft oversat ”evneforøgelse”). Den sidstnævnte står for fx udvikling, uddannelse og øvelser, der skal øge andre relevante samfundsinstitutioners –

offentlige såvel som private – evne til at modstå påvirkningsoperationer (MPF, 2022). Sverige er kommet frem til den meget anderledes løsning på baggrund af samme trusselsbillede som det danske, nemlig under indtryk af det stigende antal påvirkningsoperationer siden 2010. Sverige har ikke været mål for betydelige kampanjer, men der er dog rapporteret om betydeligt mere russisk desinformation, der har involveret Sverige. Således har EU's East Stratcom Task Force, der blev oprettet i 2015 som reaktion på russiske desinformationskampanjer frem til april 2023 identificeret 28 aktiviteter der er rettet mod eller handler om Danmark, mens der for Sverige er identificeret 228 aktiviteter (East Stratcom Task Force, u.å.; Kragh og Åsberg, 2017: 790-808; Vilmer, 2021: 10).

Dansk minimalløsning eller svensk ressourcetildeling: Hvad er bedst? Det kommer an på ...

Den danske model er ikke nødvendigvis utilstrækkelig, blot fordi den er tildelt betydeligt færre ressourcer end den svenske. Taskforcen har ikke indtil nu haft anledning til nogen særlig udadvendt virksomhed, da Danmark ikke har været fokus for omfattende påvirkningskampanjer. Fra et deltagerperspektiv byder den danske tværministerielle taskforcemodell på både fordele og ulemper i forhold til at håndtere udfordringerne fra påvirkningsoperationer. I den danske model har deltagerne i vidt omfang opgaven som ”skræstregsfunktion”, dvs. en opgave ved siden af eller supplerende deres normale opgaveportefølje. Det kan ses som udtryk for en lavere prioritering af opgaven end den svenske, hvor der er oprettet særlige organisationer, der udelukkende arbejder med varsling og imødegåelse af påvirkningsoperationer. Samtidig er deltagerne generelt embedsmænd og chefer på lavere niveauer, hvilket igen kan opfattes som mangel på prioritet. Taskforcen, eller netværket, kunne med fordel udvides til også at inkludere et bredere udsnit af aktører fra andre sektorer samt offentlige og private organisationer, der har eller måtte komme i berøring med problemstillingen. Endelig viser de sidste to årtiers kriseøvelser i Danmark, at koordination af fælles indsatser på tværs af sektorer er en stående udfordring under sektorsvarsningsprincippet (Beredskabsstyrelsen, 2017: 2-5, 2019: 35). På den anden side tillader den brede sammensætning på relativt lavt organisatorisk niveau en løbende og uformel gensidig orientering, med hurtig adgang til de højere lag i kommandostrukturen helt op til ministre og det politiske niveau, hvis det skulle blive nødvendigt. Det er endvidere sandsynligt, at bemanningen i en krisesituation relativt hurtigt ville kunne blive udvidet med udgangspunkt i taskforcen i de relevante sektorer.

De potentielle trusler fra større påvirkningsoperationer har, i modsætning til andre ”hybride” trusler, især fra statslige og kriminelt motiverede cyberan-

greb, som beskrevet ovenfor, endnu ikke manifesteret sig mod Danmark. Det er derfor også et spørgsmål om prioritering af begrænsede ressourcer, om der skal oprettes selvstændige organisationer dedikeret til opgaven, sådan som det er sket i fx Sverige og Storbritannien. Så længe opgaven ikke bliver negligeret, er der også et vægtigt ressourceargument for at fastholde overvågning og opmærksomhed gennem en mindre, tværministeriel taskforce støttet af efterretningstjenesterne og med mulighed for ekspansion ved behov.²

Konklusion

Artiklen startede med at stille spørgsmålet, hvordan indsatsen ift. imødegåelse af påvirkningsoperationer ser ud i Danmark, og hvor de væsentligste udfordringer er ift. en netværksbaseret indsats i rammen af sektoransvarsprincippet. Analysen har vist, at opgavens natur og de strukturer, samfundets informationsudbredelse finder sted i, er så komplekse, at en netværksbaseret tilgang – i Danmark og Sverige implementeret gennem sektoransvarsprincippet – er velegnet. I Danmark har man valgt en minimalistisk tilgang, hvor opgaven til daglig løses som ”skråstregsfunktion” af en lille gruppe ministerielle embedsmænd støttet af efterretningstjenesterne, der så i tilfælde af en krise skal udgøre kernen i en ad hoc-organisation, der skal håndtere den opståede situation. Fordelen ved denne tilgang er, at der kun tilføres ressourcer, når der er en krise. Blandt de sandsynlige ulemper er, at gruppens outreach til hverdag er begrænset, og de dele af samfundet, der skal aktiveres under en krise, ikke har erfaring med opgaveløsningen. Derfor bliver reaktionstiden og risikoen for at begå fejl sandsynligvis højere på grund af manglende øvelse og beredskab. Samtidig har Danmark ikke et naturligt sted for borgerne at henvende sig, hvis de mener at have erkendt påvirkningsmateriale, fx på de sociale medier. Dermed udnytter den danske tilgang ikke muligheden for at engagere hele befolkningen som indhentningsplatform og varslingsplatform.

Over for den danske løsning står den svenske med en relativt stor, stående og højtprofileret organisation. Ulempen ved den er naturligvis, at der dermed afsættes ressourcer, der kunne være brugt andetsteds, så længe der ikke er en krise. Blandt fordelene er, at statens centrale ansvar i opgavens løsning tydeliggøres, at der er et større outreach, en højere grad af specialisering og professionalisme og dermed beredskab, samt ikke mindst at alle, inklusive befolkningen, har et centralt sted at henvende sig med mistanke om påvirkningsoperationer.

Man kan konkludere, at både den danske og den svenske tilgang bygger på principperne for netværksbaseret imødegåelse af komplekse udfordringer, men at den danske er udtryk for en større risikovillighed end den svenske. Den svenske tilgang kræver til gengæld langt flere ressourcer. I Danmarks udenrigs- og

sikkerhedspolitiske strategi fra 2022 beskrives truslen fra påvirkningsoperationer som stor og stigende (Regeringen, 2022: 26). Truslen har dog som beskrevet endnu ikke materialiseret sig. Der har derfor ikke været lejlighed til at teste, om den danske minimalistiske tilgang er tilstrækkelig. Artiklens teoretiske modeller for resiliens og håndtering af komplekse problemer ville formentlig anbefale den danske tilgang at udvide netværket og styrke det privat-offentlige samarbejde, fx ved at facilitere borgernes mulighed for at indrapportere forhold, som de mistænker for at være desinformation. Risikoen ved den danske tilgang er, grundet den lave prioritering og de begrænsede ressourcer, at problemets omfang og kompleksitet først erkendes for sent. Man risikerer således, at en kompleks situation bliver kaotisk, fordrer topstyring og hastige beslutninger og får mere karakter af brandslukning end forebyggelse (Snowden og Boone, 2007).

Noter

1. Interview om påvirkningsoperationsbriefing foretaget af Mikkel Storm Jensen.
2. Task force påvirkning dagligt virke. Interview med FMN foretaget af Mikkel Storm Jensen.

Litteratur

- Andersen, Margrethe Heidemann (2021). Desinformation, disinformation, misinformation og fake news – DSN. *Dansk sprognævn*. <https://dsn.dk/nyt-fra-sproгнаevnet/januar-2021/desinformation-disinformation-misinformation-og-fake-news/>
- Barnes, Julian E. og Adam Goldman (2020). Russia trying to stoke U.S. racial tensions before election, officials say. *The New York Times*, 10. marts. <https://www.nytimes.com/2020/03/10/us/politics/russian-interference-race.html>
- Beredskabsstyrelsen (2006). *National Sårbarhedsrapport 2006*. https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagnig/2020/-national_saarbarhedsrapport_2008-.pdf
- Beredskabsstyrelsen (2017). *Evaluering af KRISOEV 2017*. <https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagnig/2020/-evaluering-af-krisoev-2017-.pdf>
- Beredskabsstyrelsen (2019). *Evaluering af KRISØV 2019*. <https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyling-og-beredskabsplanlagnig/2020/ovelseskoncept/-krisov-19---evaluering-af-krisov-2019-til-kriseberedskabsgruppen---godke...2551-.pdf>
- Bodine-Baron, Elizabeth, Todd C. Helmus, Andrew Radin og Elina Treyger (2018). *Countering Russian social media influence*. Santa Monica: RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/RR2740>

- Camillus, John C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>
- Dunn-Cavelty, Myriam og Manuel Suter (2009). Public-private partnerships are no silver bullet: An expanded governance model for critical infrastructure protection. *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 2 (1): 179-187. <https://doi.org/10.1016/j.ijcip.2009.08.006>
- East Stratcom Task Force (u.å.). *DISINFO DATABASE*. EUvsDisinfo. <https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/> (14. april 2023)
- Embassy of Russia, DK [@RusEmbDK] (2018). *Since there is no difference in russophobic approach between #DK Government and opposition, meddling into DK elections makes no sense* <https://b.dk/nationalt/danmark-forbereder-sig-paa-russisk-paavirkning> [Tweet], 24. juli. Twitter. <https://twitter.com/RusEmbDK/status/1021688735677734912>
- EU (2018). *Action Plan on disinformation: Commission contribution to the European Council (13-14 December 2018)* [Text]. European Commission. https://ec.europa.eu/info/publications/action-plan-disinformation-commission-contribution-european-council-13-14-december-2018_en
- EU (2020). *Bekæmpelse af misinformation om coronavirusudbruddet* [Text]. European Commission. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_da
- European Commission (2021). *Europa-Kommissionens vejledning om styrkelse af adfærdskodeksen om desinformation*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0262>
- European Commission (2023). *Twelve myths about Russia's War in Ukraine exposed*. Representation in Cyprus. https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/twelve-myths-about-russias-war-ukraine-exposed-2023-03-08_en
- FE (2019a). *Ikke-klassificeret trusselsvurdering for folketingsvalget 2019*. https://fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2019/situations--og-trusselsvurderinger/pavirkningskampagner/STVpaavirkningskampagner_14042019
- FE (2019b). *INDBLIK, FE beretning 2017-18*. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2019/fe-beretning-2017-18-2019.pdf>
- FE (2022). *UDSYN 2021*. <https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2021/udsyn/-fe-udsyn-pages-.pdf>
- Folketinget (2019a). *Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Ulovlig påvirkningsvirksomhed)*. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201813L00095>
- Folketinget (2019b). *Værn mod illegitim påvirkningsvirksomhed*. <https://www.ft.dk/aktuelt/nyheder/2019/04/gentlemanagreement>
- Forsvarsministeriet (2019). *FOU, Alm.del—2018-19 (1. Samling)—Endeligt svar på spørgsmål 56: MFU spm. Om, de danske efterretningstjenester, herunder Forsvarets Efterretningstjeneste, har tilstrækkelig lovhjælp til at operere på Færøer-*

- ne, til forsvarsministeren. <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/fou/spm/56/svar/1563229/2026428/index.htm>
- GCS (2019). *RESIST Counter-disinformation Toolkit*. UK Government Communication Service. <https://3x7ip91ron4ju9ehf2unqrm1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/03/RESIST-Counter-Disinformation-Toolkit.pdf>
- Hemsley, Jeff (2021). The role of middle-level gatekeepers in the propagation and longevity of misinformation, pp. 263-273 i Brian G. Southwell, Emily A. Thorson og Laura Sheble (red.), *Misinformation and mass audiences*. Austin: University of Texas Press. <https://doi.org/doi:10.7560/314555>
- Huggins, Mike og Cheryll Hilvert (2013). Tackling wicked problems takes resident engagement. *Public Management*. <https://icma.org/articles/article/tackling-wicked-problems-takes-resident-engagement>
- Jensen, Mikkel Storm (2018). Sector responsibility or sector task? New cyber strategy occasion for rethinking the Danish sector responsibility principle. *Scandinavian Journal of Military Studies* 1 (1): 1-18. <https://doi.org/10.31374/sjms.3>
- Jensen, Mikkel Storm (2019). Cyberresiliens, sektorprincip og ansvarsplacering – nordiske erfaringer. *Internasjonal Politikk* 77 (3): 266-277. <https://doi.org/10.23865/INTPOL.V77.1369>
- Jensen, Mikkel Storm (2021). Rusland og cyber: Spionage, sabotage og evig kamp om sandheden, pp. 331-358 i Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.), *Rusland som militær stormagt*. Djøf Forlag.
- Justitsministeriet (2018). *Styrket værn mod udenlandsk påvirkning af danske valg og demokrati*. Justitsministeriet. <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og-demokratiet/>
- Justitsministeriet og Ytringsfrihedskommissionen (2020). *Betænkning om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark*. Justitsministeriet. https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/betaenkning_nr._1573_2020_del_2.pdf
- Koppenjan, Joop og Erik-Hans Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203643457>
- Kragh, Martin og Sebastian Åsberg (2017). Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: The Swedish case. *Journal of Strategic Studies* 40 (6): 773-816. <https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1273830>
- Lewandowsky, Stephan, John Cook og Doug Lombardi (2020). *Debunking handbook 2020* [Data set]. Databrary. <https://doi.org/10.17910/B7.1182>
- Lewandowsky, Stephan og Sander van der Linden (2021). Countering misinformation and fake news through inoculation and prebunking. *European Review of Social Psychology* 32 (2): 348-384. <https://doi.org/10.1080/10463283.2021.1876983>

- MPF (2022). *Om oss*. Myndigheten för psykologiskt försvar. <https://www.mpf.se/om-organisationen/>
- MSB (2020). *Msb-remissvar-en-ny-myndighet-for-att-starka-det-psykologiska-forsvaret-sou-2020-29.pdf*. <https://www.msb.se/siteassets/dokument/om-msb/vart-uppdrag/remissvar-fran-msb-till-regeringen/2020/msb-remissvar-en-ny-myndighet-for-att-starka-det-psykologiska-forsvaret-sou-2020-29.pdf>
- PET (2020). *Årlig redogørelse 2020*. <https://www.pet.dk/Nyheder/2021/-/media/Aarsberetninger/AR2020/PET2020AARLIGREDEGOERELSEDESKANSKpdf.ashx>
- Pogson Smith, W. G. (1965). *Hobbes's Leviathan. Reprinted from the edition of 1651 with an essay by the late W.G. Pogson Smith*. Clarendon Press.
- Redder, Anders (2017). "EU-enhed: Russiske medier spreder fake news om dyresex i Danmark". *Altinget.dk*, 9. september. <https://www.alinget.dk/artikel/eu-enhed-russiske-medier-spreder-fake-news-om-dyresex-i-danmark>
- Regeringen (2018). *Forsvarsforlig 2018*. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/forsvarsforlig-2018/>
- Regeringen (2022). *Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi*. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2022/regeringen-praesenterer-ny-udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi/>
- Rittel, Horst og Melvin Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* 4 (2): 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Runge, Troels (2019). Fake news er en del af valgkampen – sådan undgår du at blive snydt. *Forskerzonen*. <https://videnskab.dk/kultur-samfund/fake-news-er-en-del-af-valgkampen-saaan-undgaar-du-at-blive-snydt>
- Savigny, Heather (2022). *Free riding | social science | Britannica*. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/free-riding>
- Snowden, David og Mary Boone (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making>
- Sohn, Ole (2011). DKP-tiden var en fejl. *Berlingske.dk*. <https://www.berlingske.dk/content/item/587485>
- Stacey, Ralph D. (2012). *Tools and techniques of leadership and management: Meeting the challenge of complexity*. Routledge.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005). Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory og Praxis* 27 (2): 197-237. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029489>
- Trillingsgaard, Anders (2015). Chefens nye kerneopgave: Professionel forsimpning. *Væksthus for Ledelse*. <https://www.lederweb.dk/media/2591/vh-artikel2-trillingsgaard-161215.pdf>

- Turnowski, Walter (2019). *Falskt brev: Snusfornuft er det bedste forsvar mod fake news angreb*. Sermitsiaq.AG. <https://sermitsiaq.ag/node/217428>
- UPN (2020). *Evaluering af den tværministerielle task force til imødegåelse af påvirkningsoperationer*. <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/UPN/bilag/5/2261444.pdf>
- Verstraete, Mark, Derek E. Bambauer og Jane R. Bambauer (2021). Identifying and countering fake news. *Hastings Law Journal* 73. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3007971>
- Vilmer, Jean-Baptiste (2021). *Effective state practices against disinformation: Four country case studies*. Hybrid Centre of Excellence. https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/07/20210709_Hybrid_CoE_Research_Report_2_Effective_state_practices_against_disinformation_WEB.pdf
- Walker, Jeremy og Melinda Cooper (2011). Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue* 42 (2): 143-160.

Jeanette Serritzlev

Russisk påvirkning virker – også i Danmark

Artiklen ser på russisk påvirkning i Danmark og forsøger at sætte Ruslands anvendelse af påvirkning uden for Rusland i en større kontekst, idet det er et middel til at opnå udenrigspolitiske strategiske mål. Det sker fx ved at skabe splid i Vesten. Det opnår Rusland blandt andet ved moderne propagandaprincipper om at distribuere budskaberne konstant, massivt og gentagende. Artiklens argument er, at russisk påvirkning kan nå danske mediebrugere på flere måder og på tværs af platforme. Dette er blevet ekstra tydeligt efter den russiske invasion af Ukraine, hvor tidligere coronaskeptikere i høj grad har overtaget prokremlske narrativer. Det er, som kronikken udfolder, ikke tilfældigt.

Nøgleord: Rusland, Ukraine, informationskrig, påvirkning, propaganda, konspirationsteori

Rusland som aktør forstår styrken ved påvirkning og propaganda som våben. Derfor har vi også i forbindelse med krigen i Ukraine set, at Rusland har brugt mange ressourcer på at lukke eget informationsrum for at styre, hvilken information den russiske befolkning har adgang til. Man ønsker fra Kremles side at have en fast hånd om fortællingen om krigen over for sit hjemlige publikum. Men hvad med det vestlige? Hvad med Danmark? I Danmark er vi gode til kildekritik, så der er vel ingen fare, har forestillingen ofte lydt. Men er det nok til at vaccinere en befolkning mod fremmed påvirkning?

Russisk påvirkning og propaganda i Vesten er ikke alene et spørgsmål om falske profiler eller maskinoversatte opslag fra bots. Jyllands-Posten har i begyndelsen af 2023 i artikler forsøgt at afdække, hvordan aktuelle prorussiske netværk i Danmark opererer på tværs af platforme med at udbrede prorussiske budskaber (Holst, Pihl og Venzel, 2023). Avisens kortlægning viser, at disse netværk består af både privatpersoner, onlinefællesskaber og fx den statskontrollerede russiske organisation Rossotrudnichestvo, som samme artikel beskriver som værende underlagt det russiske udenrigsministerium med afdelinger i 79 lande. Organisationen blev i 2022 sanktioneret af EU for at drive et netværk af påvirkningsagenter og sprede russisk propaganda. I januar 2023 bragte Reuters ligeledes en længere reportage, der beskrev et netværk af russiske indflydelsesagenter i Tyskland, som både deltog i kulturaktiviteter, prorussiske demonstrationer og onlinedebatter. Ligeledes finder Reuters link til den statsstyrede

organisation (Nikolskaya, 2023). Reuters og Jyllands-Postens kortlægning beskriver, hvordan russisk påvirkning, også i Danmark, både foregår i det fysiske og det digitale rum. Fokus vil i det følgende være på den digitale side i relation til krigen i Ukraine.

Krigen havde ikke været i gang længe, før der var nogle observerbare forandringer på danske sociale medier. De prokremlske narrativer, som forud for invasionen ikke havde været voldsomt eksponeret, kom nu til syne. Antiukrainske budskaber om nynazister i Ukraine eller prorussiske revisionistiske italesættelser af Ukraine som en fejlslagen stat, der i bund og grund ikke havde legitim ret til selvstændighed, bredte sig. Men hvad drev det? Det vil kronikken se nærmere på.

Påvirkning som udenrigspolitisk virkemiddel

Påvirkning skal forstås som samlebegreb for en lang række af aktiviteter, der udføres med henblik på at ændre en målgruppes holdning eller adfærd. Forsvarets Efterretningstjeneste beskriver påvirkning som ”en række forskelligartede aktiviteter, der sigter mod at påvirke befolkninger og beslutningstageres opfattelser og beslutningsprocesser” (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2022: 32).

Propaganda er et element hertil; desinformation et andet. I praksis kan og vil elementerne ofte flyde sammen. I bogen *Informationskrig – påvirkning og propaganda i moderne krigsførelse* (Serritzlev, 2023) forsøger jeg at eksemplificere propaganda med gennemgang af en prorussisk video målrettet et – efter alt at dømme – europæisk publikum, der med patos og visuelle effekter italesætter Rusland som den misforståede part, der blot beskytter sig selv, og med USA som den fjende, Europa i øvrigt bør løsrive sig fra med henblik på at undgå tredje verdenskrig.

Desinformation handler om at distribuere helt eller delvist falsk information med henblik på at opnå en effekt. Som eksempel på desinformation anvendes her KGB's kampagne fra 1980'erne om, at aids blev udviklet som led i et amerikansk forsøg med biologiske våben. Da aids blev kendt i begyndelsen af 1980'erne, skabte sygdommen ikke bare frygt over hele verden, men også tvivl om, hvor den kom fra. Det kunne bruges i en sovjetisk desinformationskampagne, fordi det talte ind i eksisterende historier, blandt andet om amerikanernes brug af plantegiftsmidler under Vietnamkrigen kendt under navnet Agent Orange (Serritzlev, 2023: 84ff.).

Russisk desinformation behøver ikke, som eksemplet med aids viser, at handle om Rusland, så længe det tjener russiske interesser. Om prædikatet er propaganda eller desinformation, er imidlertid ikke pointen; det er at forstå, at

russisk påvirkning kommer i mange former – og ikke nødvendigvis er varedeklareret med et russisk flag på indpakningen.

Moderne russisk propaganda: konstant, massiv og gentagende

I ”The Russian ’firehose of falsehood’ propaganda model” fra 2016 opstiller Christopher Paul og Miriam Matthews en række karakteristika for moderne russisk propaganda. ”The firehose of falsehood”, altså ”falskhedens brandslange”, bruges som metafor for den massive mængde af information – som vandmasserne i en tændt brandslange. Paul og Matthews er ophavsmænd til begrebet, som siden har vundet udbredelse. De beskriver fire karakteristiske træk ved den moderne model for russisk propaganda (Paul og Matthews, 2016: 2):

1. Høj volumen og på tværs af platforme
2. Hurtig, kontinuerlig og gentagen
3. Ingen forpligtelse over for objektiv virkelighed
4. Ingen forpligtelse til konsistens.

Det er alle træk, som har kunnet observeres i den russiske propaganda under krigen i Ukraine. De fire punkter gennemgås herunder.

Høj volumen og på tværs af platforme

Dette dækker både distribution af billeder og videoer, falske profiler på sociale medier, medieprodukter mv. I det følgende afsnit nævnes (RT) som det stærkeste enkeltvåben, men RT står ikke alene. Der er en myriade af hjemmesider og platforme, der indgår i distributionen af propaganda og desinformation, hvor tilknytningen til Rusland ikke altid er tydelig eller underspillet. Disse mange forskellige platforme bidrager også til at styrke historierne: De refererer til hinanden og understøtter hinandens budskaber, hvilket betyder, at brugeren kan blive eksponeret for samme budskab fra forskellige kilder (Paul og Matthews, 2016: 2-3).

Hurtig, kontinuerlig og gentagen

Russisk propaganda er hurtig, hvilket betyder, at den i en moderne medievirkelighed kan tilbyde hurtige billeder eller videoer. Dette kan gøre det attraktivt for andre brugere at dele, fordi de så kan være hurtigt ude. Russisk propaganda er også kontinuerlig. Gentagelsens effekt er også kendt (Paul og Matthews, 2016: 4): ”En person er mere tilbøjelig til at acceptere den første information, der modtages om et emne, og derefter favorisere denne information, når den står over for modstridende budskaber.”

Ved at være hurtigt ude med budskaber kan russisk propaganda være med til at farve informationsmiljøet i en given situation. Ved vedvarende at blive udsat for massive mængder af information, der understøtter samme budskaber, får det modtagerne til så at sige kognitivt sænke paraderne; og følgelig blive mere tilbøjelige til at tro på det.

Ingen forpligtelse over for objektiv virkelighed

I 2017 skrev det russiske forsvarsministerium, at det havde beviser for, at USA støttede ISIL. Dette blev ”bevist” med billedmateriale. Billedmaterialet blev hurtigt identificeret som kommende fra en reklame på YouTube for et spil, og historien er velbeskrevet af Bellingcat (Higgins, 2017). Hvis det danske forsvarsministerium havde gjort noget tilsvarende, ville det – naturligvis og heldigvis – have medført ramaskrig i medierne og på Christiansborg. Det er ikke sjældent, at officielle russiske kilder ikke blot fordrejer sandheden, men decideret lyver om den; som når den russiske udenrigsminister Sergej Lavrov flere uger inde i krigen på et pressemøde lader forstå, at Rusland ”ikke [havde] invaderet Ukraine” (TASS, 2022).

Ingen forpligtelse til konsistens

Rusland bruger modsatrettede og skiftende forklaringer som en del af drejebogen. Formålet er at forvirre og skabe tvivl om, hvad der egentlig foregår. ”Question More”, som RT’s slogan lyder. Ifølge Forsvarets Efterretningstjeneste er et af formålene netop at underminere troen på, at der findes en objektiv sandhed (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2018: 20).

Denne underminering af forestillingen om en objektiv sandhed kan ske ved så at sige at skabe støj i informationsrummet. Nogle gange for at fjerne fokus; andre gange ”bare” for at støje. I tilfældet med det russiske angreb på børne- og barselshospitalet i Mariupol den 9. marts 2022 var der skiftende forklaringer fra russisk side. Den russiske udenrigsminister Sergej Lavrov forklarede, at hospitalet var rømmet for patienter og i stedet husede soldater fra Azov-bataljonen, som Kreml altid gerne henviser til. Hospitalet ville dermed være et legitimt militært mål. Det russiske forsvarsministerium meddelte, at der slet ikke var tale om et russisk angreb, men at det var iscenesat af ukrainerne selv, og at det var skuespillere på foto og videoer. Denne påstand blev også videredelt af den russiske ambassade i Danmark på Twitter (Frisch og Eggert, 2022). Hvorfor kommer officielle personer og myndigheder med skiftende forklaringer? Fordi det virker. Rusland behøver nemlig ikke at vinde kampen om narrativen. Formålet kan være at bidrage til tvivl eller skabe støj i informationsmiljøet. Når det russiske forsvarsministerium kommer med forklaringer, der taler ind i konspiratoriske

tankesæt, er det, fordi de kan appellere til samme målgrupper, der er mistroiske over for myndigheder og medier.

Det stærkeste enkeltvåben: RT

RT blev etableret i 2005 under navnet Russia Today som et slags soft power-initiativ for verden uden for Rusland. I 2009 valgte man dog at nedtone det russiske og skiftede navn til RT (Redington; 2021: 76). Det skete formentlig på baggrund af dårlige erfaringer fra informationsiden af krigen i Georgien i 2008 (Redington; 2021: 79). Under navnet RT når mediet i dag seere i mere end 100 lande på fem kontinenter på kabelnet (RT, u.å.).

RT's opgave er ikke at bedrive objektiv journalistik, men at udbrede nyheder fra et russisk perspektiv (RT, u.å.). Et russisk perspektiv skal her forstås som lig med Kremls. Det er derfor heller ikke tilfældigt, når RT's mangeårige chefredaktør Margarita Simonjan i et interview med den russiske avis Kommersant i 2012 sagde, at Rusland har brug for RT af samme grunde, som Rusland har brug for sit forsvarsministerium. I samme interview fortæller Simonjan også, at RT fører informationskrig mod den vestlige verden (DFRLab, 2018).

RT's rolle og tone ændrer sig løbende. Det ses tydeligt, hvis man løbende følger platformen. Det har også været tilfældet under Ukrainekrigen. I krigens første dage kunne man på forsiden af rt.com finde en meget afdæmpet dækning af forløbet. Dette ændrede sig dog hurtigt, hvorefter stilen blev lagt om til i en periode at fokusere dels på Azov-bataljonen, som RT indskrev i fortællingen om nynazister i Ukraine, dels på "humanitær hjælp" fra russiske soldater til civile i Ukraine. I artiklen "RT and the element of disguise: Russia's Information Weapon" deler Tobias Redington stilen på RT op i to kategorier: kritiske perioder og ikkekritiske perioder (Redington, 2021: 76). Som eksempel på kritiske perioder nævner Redington blandt andet annekteringen af Krim i 2014 og giftattentatet på den tidligere efterretningsagent Sergej Skripal i Salisbury i 2018 (2021: 77).

Redington skriver, at RT's nyhedsreportager i ikkekritiske perioder typisk er mere afdæmpede, og RT fungerer mere som "et normalt nyhedsbureau tilsyneladende forpligtet til at rapportere citathistorier, der ikke ville vække nogen mistanke om en klandestin politisk dagsorden" (Redington, 2021: 77). I ikkekritiske perioder kan RT næsten ligne et medie som CNN og BBC – blot med lidt mere kuriøse vinkler. Det er denne blanding af poleret overflade og polemisk indhold, der gør, at RT har formået at positionere sig som "antimainstream" og dem, man skal lytte til, hvis man ikke tror på netop traditionelle massemedier som CNN og BBC.

RT er også relevant, når det gælder udbredelsen af konspirationsteorier, og når det gælder RT's rolle som samlingssted for mange tilhængere af forskellige konspirationsteorier (Yablokov, 2015: 306). Da RT America blev etableret i 2010, handlede en af de første udsendelser om, at angrebet den 11. september 2001 formentlig var et "inside job" (Yablokov, 2015: 306). RT har formået at tale ind i eksisterende konspirationsteorier, samtidig med at man har udvidet med konspirationstanker om forholdet mellem Rusland og USA:

De konspiratoriske fortællinger i RT's rapporter og programmer vedrørende Rusland fungerer som et forklarende værktøj til at skildre truslen om amerikansk verdensdominans (...). Ruslands politikker hjælper til gengæld med at skabe balance i internationale forbindelser og retfærdiggøre Kremles uenighed med USA (Yablokov, 2015: 309).

Disse fortællinger har man også set op til og under Ukrainekrigen med historier om blandt andet amerikanske biologiske laboratorier i Ukraine (eksempelvis RT, 2022). Ved at trække på konspirationsteorier og konspiratoriske idéer understøtter RT sig eget slogan om at "spørge mere" og positionere sig væk fra de traditionelle nyhedsmedier.

Dette har også under pandemien banet vejen for RT til at nå større målgrupper: Tal fra Tyskland viser, at RT Germany steg med over 40 pct. i unikke brugere på platformens hjemmeside under pandemien, hvor RT blev populær blandt det coronaskeptiske segment (Kovalev, 2021). Som Redington skriver: "RT har tiltrukket et betydeligt trofast publikum og dermed maksimeret dets ødelæggende potentiale som informationsvåben i kritiske øjeblikke" (2021: 81).

Det russiske oppositionsmedie Meduza noterer i november 2021, at der er en væsentlig forskel på RT's dækning af pandemien på russisk i forhold til andre sprog; ligesom der også er forskel mellem fx RT på tysk, fransk og spansk: "Der er ingen enkelt redaktionel politik, som guider Rusland Todays fremmedsproglige dækning af coronapandemien; tv-netværket tilpasser sine tilgange til hver enkelt målgruppes særlige politiske miljø" (Kovalev, 2021).

RT's egenskab som informationsvåben var også årsagen til, at EU som led i en større pakke af sanktioner valgte at sanktionere RT som en reaktion på Ruslands invasion af Ukraine i marts 2022. Europarådet besluttede således hurtigt i krigen at blokere for hhv. RT (RT English, RT UK, RT Germany, RT France og RT Spanish) og Sputnik News (Det Europæiske Råd, 2022). I praksis betyder det, at RT's profiler på fx YouTube, Facebook og Twitter blev fjernet, ligesom adgangen til rt.com blev lukket – dog ikke mere, end at man stadig tilgå siden via VPN.

Truslen i Danmark

I Politiets Efterretningstjenestes seneste risikovurdering af spionagetruslen mod Danmark fremgår det, at ”der er en specifik og vedvarende trussel fra fremmede staters efterretningsvirksomhed i Danmark”, og at denne fremmede efterretningsvirksomhed ud over spionage mv. også omfatter påvirkning. Truslen udgår primært fra Rusland, Kina og Iran (Poliets Efterretningstjeneste; 2022: 6).

Forsvarets Efterretningstjeneste skriver i den efterretningsmæssige risikovurdering UDSYN, at Rusland udgør den alvorligste udfordring for Vesten, hvad påvirkning angår, og at Rusland særligt forsøger at bruge påvirkning til at øge skellene blandt NATOs og EU’s medlemslande for på den måde at underminere Vestens evne til at handle samlet over for Rusland (Forsvarets Efterretningstjeneste, 2022: 32). Forsvarets Efterretningstjeneste nævner påvirkning som en del af Ruslands samlede hybride aktiviteter over for Vesten med henblik på at presse politikere og befolkninger ved at skabe usikkerhed og forvirring (2022: 24). Det fremgår ligeledes, at Rusland skræddersyer sine påvirkningskampagner efter specifikke formål, som kan handle om såvel resultatet af en valghandling som forsøg på at afværge international kritik mod Rusland (2022: 32).

Ved de sidste to folketingsvalg i hhv. 2019 og 2022 er der udarbejdet specifikke trusselsvurderinger for russisk påvirkning. I 2019 skrev Forsvarets Efterretningstjeneste, at man vurderede det som mindre sandsynligt, at Rusland ville gennemføre en forberedt og koordineret kampagne rettet mod det danske folketingsvalg. Valget blev afholdt sammenfaldende med valget til Europaparlamentet, hvor man heller ikke vurderede nogen specifik trussel imod Danmark. Imidlertid lød vurderingen, at det var sandsynligt, at Rusland generelt ville arbejde med narrativer, der kunne forstærke spliden i EU-samarbejdet i lande med højere prioritet end Danmark. Danmark kunne således blive berørt af en sådan kampagne uden at være et direkte mål. Dette er en vigtig pointe. I det digitale rum er informationsmiljøet globalt. Det betyder ikke, at det er grænseløst – som Ruslands regulering af internettet over for egen befolkning siden krigens udbrud har vist. Informationsmiljøet kan også være begrænset af sprogbarrierer. Danmark ligger dog i toppen af målinger, der ser på, hvor stor en del af befolkningen, der behersker engelsk som fremmedsprog (Rabøl, 2021). Det betyder, at selvom Danmark eller danskerne ikke nødvendigvis er primær målgruppe for russisk påvirkning, kan der være en såkaldt spillover-effekt fra aktiviteter målrettet andre lande eller et mere internationalt, engelsksproget publikum generelt.

Da RT’s ”lillebror” Sputnik News i 2015 lancerede en dansksproget udgave, varede det ikke mere end omkring et halvt år (Bruun-Hansen, 2015), før siden blev lukket igen i begyndelsen af 2016. Den officielle forklaring lød, at man

ville prioritere den engelsksprogede nyhedsdækning. ”Sputniks internationale hjemmeside leverer fortsat nyheder, der er relevante for Danmark og de andre nordiske lande”, skrev Sputnik News’ pressetalsmand således til Mandag Morgen (Kerrn-Jespersen, 2018). Lukningen kan skyldes, at siden ikke fik nok interesse fra danske læsere; men det kan ses som en indikation på, at et dansk publikum, der søger uden for det traditionelle danske mediemarked, orienterer sig på engelsksprogede platforme.

Russisk påvirkning med potentiel effekt på danskere kan dermed ikke alene afgrænses til påvirkning på dansksprogede platforme. Derfor spiller et medie som RT, en platform som YouTube, et onlineforum som Reddit og diverse andre sociale medier og beskedtjenester som Telegram også en rolle i en dansk kontekst, selvom sproget er engelsk.

Konspirationsteoriernes infrastruktur: coronaskeptiske stemmer i Danmark

Som tidligere nævnt behøver russisk påvirkning ikke at handle om Rusland. Hvis formålet er at bidrage til tvivl og splittelse, er emnet underordnet. Nogle emner egner sig dog i særlig grad til at opnå dette; emner, hvor befolkningen eller befolkningsgrupper i forvejen er splittede, og hvor Rusland med fordel kan stikke en kile ind. Et eksempel på det er coronapandemien.

Coronapandemien skabte ikke blot grobund for konspirationsteorier. Den styrkede også infrastrukturen mellem forskellige kritiske stemmer, som enten var imod restriktioner, kritiske over for vacciner eller decideret så pandemien og nedlukningerne som en del af en større sammensværgelse. Sammen med konspirationsteorier som QAnon eller The Great Reset, der begge indeholder troen på en international elite, der styrer verden, skabte dette muligheden for, at de disse forskellige interessenter kunne danne interessefællesskaber. Fællesskaber, hvor mistilliden til myndigheder og massemedier var fællesnævner.

I forbindelse med den russiske invasion af Ukraine har der været et sammenfald mellem netværk, som tidligere har delt coronaskeptiske informationer, og netværk, der nu videreformidler prorussiske budskaber. Det kunne man se på danske sociale medier, og det er et mønster, der har fået international opmærksomhed (Kayali og Scott, 2022; Ling, 2022). En østrigsk pendant til det danske HOPE-projekt undersøgte i 2022, om der var en sammenhæng mellem vaccinstatus og syn på, hvem der ansås som ansvarlig for krigen i Ukraine. Resultaterne pegede på, at det var tilfældet: Mens 88 pct. af de vaccinerede mente, at det var Rusland, der var skyld i krigen, lå tallet kun lige over 60 pct. for de ikkevaccinerede. Omvendt mente mere end 60 pct. af de ikkevaccinerede, at det

var USA, der var den primært ansvarlige, mens tallet blandt vaccinerede lå på under 30 pct. (Winter, 2022).

Mediet Politico skrev den 17. marts 2022 om tilsvarende sammenfald af interesser grupperne imellem:

For dem, der er dybt involveret i online konspirationsteorier, betyder [tomrummet efter corona], at de skal finde et andet emne for at holde onlinepublikummet interesseret og engageret. Med fællesnævneren for Rusland-støttet misinformation og et færdiglavet digitalt økosystem af Facebook-grupper, Telegram-kanaler og forskellige alternative sociale netværk, har det været et problemfrit skifte fra coronavirus til krigen i Ukraine (Kayali og Scott, 2022).

Artiklen fra Politico beskriver, at disse bånd typisk er drevet af russiske statsmedier (som RT), da disse platforme var blevet alternative nyhedskilder for mange konspirationegrupper. Fællesnævneren mellem antivaxbevægelser, QAnon og prorussiske sympatisører er typisk netop mistillid til traditionelle medier og politiske eliter kombineret med et had til NATO og/eller USA.

Det er væsentligt at understrege, at det, der her betegnes som ”coronaskeptiske segmenter” ikke handler om personer, der var kritiske over for enkeltstående restriktioner som masker eller hjemsendelser, men som i øvrigt var positive over for vacciner. I betegnelsen ”coronaskeptisk” skal her forstås den konspiratoriske tanke om en større sammensværgelse, såsom at coronavirus ikke eksisterer, at vaccinerne er farlige, og/eller at en bagvedliggende elite står bag. Center for Terroranalyse under Politiets Efterretningstjeneste skriver i *Vurdering af terrortruslen mod Danmark* fra marts 2023 om et antimyndighedseksremistisk miljø, hvor de dominerende konspirationsteoretiske narrativer i Danmark netop typisk handler om det, der opfattes som en ondsindet elite, der har til hensigt at begrænse befolkningens frihed (Politiets Efterretningstjeneste, 2023: 26).

Argumentet er ikke, at der er en 1:1-sammenhæng mellem coronaskepticisme og prorussiske holdninger, men at der er et påfaldende sammenfald mellem coronaskeptiske miljøer, der var tiltrukket af varianter af sammensværgelsesteorier, inklusive om vaccinerne, og de miljøer, som siden krigen udbrud har delt prorussisk indhold.

Allerede i marts 2022 skrev faktatjekmediet TjekDet om fænomenet i ”Nu spinner coronaskeptikere konspirationsteorier på krigen i Ukraine”:

Dårligt havde Rusland sendt sine styrke over den ukrainske grænse, før krigen var omdrejningspunktet på talrige coronaskeptiske facebook- og twitterprofiler og i coronaskeptiske grupper på de sociale medier. Her er budskabet blandt

andet, at medierne, eksperterne og de danske myndigheder lyver om krigen i Ukraine (Frisch et al., 2022).

Ligeledes skriver Altinget, at i ”netværk, online-grupper og chatfora, der før var dedikeret til at sprede coronaskeptiske konspirationsteorier, florerer der nu misinformation og konspirationsteorier om Ukraine-krigen” (Lehmann, 2022). Altinget nævner specifikt grupper på Telegram.

Der var selvfølgelig også før pandemien segmenter i Vesten, som orienterede sig væk fra det traditionelle mediebillede, men pandemien har forstærket tendensen. Antivaxbevægelsen har vist sig som et nyttigt distributionsled for russisk påvirkning, uagtet om den så er decideret prorussisk, antiukrainsk eller antiamerikansk. Man behøver ikke lede længe på sociale medier som Twitter og Facebook for at konstatere, at disse budskaber ikke kun deles i lukkede miljøer, men i stor stil florerer i eksempelvis de gængse nyhedsmediers kommentarspor. Noget kan være skrevet af falske profiler, men andet er tydeligt ikke.

Coronaskeptikere og konspirationsteoretikere er naturligvis ikke de eneste segmenter, der rammes af russisk påvirkning, og det er heller ikke den eneste måde, russisk påvirkning virker på. Denne sammenhæng er imidlertid tydeligt observerbar, hvorfor den er anvendt som eksempel her.

Rusland skal ikke vinde narrativen

Rusland anvender sine eksterne påvirkningsaktiviteter som et udenrigspolitisk virkemiddel til at opnå sine strategiske mål. Det *kan* være ved at samle støtte til Rusland eller ved at svække en samlet modstand mod Rusland. Men det kan også være ved at svække landene indefra; fx ved at pirke til national sammenhængskraft de steder, den er svagest. Om det så handler om EU, indvandring, energipriser eller vacciner. Rusland vinder på, at vestlige alliancer svækkes, og at mistilliden mellem befolkning og myndigheder øges.

Trusselsvurderingen for folketingsvalget i 2022 er vagt formuleret i forhold til den konkrete trussel mod valghandlingen, men vurderingen indeholder en vigtig påmindelse: ”Aktiviteterne kan være målrettet konkrete begivenheder, såsom valghandlinger, men foregår i lige så høj grad i det daglige” (Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste, 2022). Russisk påvirkning er bare ikke noget, der foregår ved præsidentvalget i udlandet. Det kan mere eller mindre diskret snige sig ind i digitale fællesskaber og danske online-debatter og ad den vej måske nå dig, hvor du færdes i det digitale rum. Det behøver hverken at handle om Ukraine eller coronavacciner. Formålet er ikke at få dig overbevist om, at Rusland har ret. For Rusland ikke behøver at vinde

narrativen. Det er nok at få dig til at tvivle. Eller som de siger på RT: ”Question more.”

Litteratur

- Bruun-Hansen, Kerstin (2015). Larisa er Putins øjne i Danmark. *Fagbladet Journalisten*, 26. juni.: <https://journalisten.dk/larisa-er-putins-ojne-i-danmark/>
- Det Europæiske Råd (2022). EU indfører sanktioner mod de statsejede medieforetagender RT/Russia Today's og Sputniks udsendelsesaktiviteter i EU. Pressemeddelelse, 2. marts. <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>
- DFRLab (2018). Question that: RT's military mission - assessing Russia Today's role as an “information weapon”. <https://medium.com/dfrlab/question-that-rts-military-mission-4c4bd9f72c88>
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2018). *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2018. En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed*. <https://www.fe-ddis.dk/da/produkter/Risikovurdering/risikovurdering/risikovurdering-2018/>
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2019). *FE's vurdering af truslen for påvirkning af folketingsvalget*. https://www.fe-ddis.dk/globalassets/fe/dokumenter/2019/situations--og-trusselsvurderinger/pavirkningskampagner/STVpaavirkningskampagner_14042019
- Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste (2022). *Truslen fra russisk påvirkning mod det kommende folketingsvalg*. <https://www.fe-ddis.dk/da/produkter/situations--og-trusselsvurderinger2/trusselsvurderinger/truslen-fra-russisk-pavirkning-mod-det-kommende-folketingsvalg/>
- Forsvarets Efterretningstjeneste (2022). *UDSYN 2022. En efterretningsbaseret vurdering af de ydre vilkår for Danmarks sikkerhed og varetagelsen af danske interesser*. <https://www.fe-ddis.dk/da/produkter/Risikovurdering/risikovurdering/udsyn-2022/>
- Frisch, Nathalie Damgaard og Bastian V. Eggert (2022). Også den russiske ambassade i Danmark kalder redningsaktion efter bombet ukrainsk børnehospital for ”fake”. *TjekDet*, 11. marts. <https://www.tjekdet.dk/indsigt/ogsaa-den-russiske-ambassade-i-danmark-kalder-redningsaktion-efter-bombet-ukrainsk>
- Frisch, Nathalie D., Nikolaj R. Kristensen, Daniel G. Hansen og Ella H. Jørgensen (2022). Nu spinner coronaskeptikere konspirationsteorier på krigen i Ukraine. *TjekDet*, 28. marts. <https://www.tjekdet.dk/indsigt/nu-spinner-coronaskeptikere-konspirationsteorier-paa-krigen-i-ukraine>
- Higgins, Eliot (2017). The Russian Ministry of Defence publishes screenshots of computer games as evidence of US collusion with ISIS. *Bellingcat*, 14. november. <https://>

- www.bellingcat.com/news/mena/2017/11/14/russian-ministry-defence-publishes-screenshots-computer-games-evidence-us-collusion-isis/
- Holst, Helene Kristine, Morten Pihl og Didde Venzel (2023). Ny kortlægning: Sådan spredtes russisk misinformation i Danmark. *Jyllands-Posten*, 12. marts. <https://jyllands-posten.dk/indland/ECE15234078/ny-kortlaegning-saadan-spredes-russisk-misinformation-i-danmark/>
- Kayali, Laura og Mark Scott (2022). Anti-vax conspiracy groups lean into pro-Kremlin propaganda in Ukraine. *Politico*, 17. marts. <https://www.politico.eu/article/anti-vax-conspiracy-lean-pro-kremlin-propaganda-ukraine/>
- Kern-Rasmussen, Rasmus (2018). Larisa er Putins øjne i Danmark. *Mandag Morgen*, 1. januar. <https://www.mm.dk/artikel/fake-news-er-ikke-problem-danmark-men-misinformation-er>
- Kovalev, Alexey (2021). The two faces of RT's coronavirus propaganda: When it comes to Russia Today and the pandemic, coverage at home and abroad is worlds apart. *Meduza*, 11. november. <https://meduza.io/en/feature/2021/11/11/the-two-faces-of-rt-s-coronavirus-propaganda>
- Lehmann, Chris (2022). Pro-russiske konspirationer spredtes i coronaskeptiske netværk. *Altinget*, 9. marts. <https://www.alinget.dk/forsvar/artikel/pro-russiske-konspirationer-spredes-i-coronaskeptiske-netvaerk>
- Ling, Justin (2022). False claims of U.S. biowarfare labs in Ukraine grip QAnon. *Foreign Policy*, 2. marts. <https://foreignpolicy.com/2022/03/02/ukraine-biolabs-conspiracy-theory-qanon>
- Nikolskaya, Polina, Mari Saito, Maria Tsvetkova og Anton Zverev (2023). Pro-Putin operatives in Germany work to turn Berlin against Ukraine. *Reuters*, 3. januar. <https://www.reuters.com/investigates/special-report/ukraine-crisis-germany-influencers>
- Paul, Christopher og Matthews, Miriam (2016). The Russian “firehose of falsehood” propaganda model: Why it might work and options to counter it. Santa Monica: RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE198.html>
- Politiets Efterretningstjeneste (2022). *Vurderingen af spionagetruslen mod Danmark. Truslen fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark*. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/vurdering-af-spionagetruslen-mod-danmark/vurdering-af-spionagetruslen-mod-danmark.pdf>
- Politiets Efterretningstjeneste (2023). *Vurderingen af terrortruslen mod Danmark*. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark-2023.pdf>
- Rabøl, Laura Byager (2021). Danskerne er tredjebedst i verden til engelsk som andetsprog – test dine evner her. *tv2.dk*, 17. november. <https://nyheder.tv2.dk/2021->

- 11-17-danskerne-er-tredjebest-i-verden-til-engelsk-som-andetsprog-test-dine-evner-her
- Redington, Tobias (2021). RT and the element of disguise: Russia's information weapon. *The Cyber Defense Review* 6 (3): 75-88.
- RFERL (2022). Thousands detained at anti-war protests across Russia. 6. marts. <https://www.rferl.org/a/russia-1000-protesters-arrested-ukraine-invasion/31738786.html>
- RT (2022). US conducted "inhumane" lab experiments in Ukraine – Russia. 14. april. <https://www.profil.at/oesterreich/was-sagt-der-impfstatus-ueber-die-einstellung-zu-putin-aus/402085051>
- RT (u.å). About us. <https://www.rt.com/about-us>
- Serritzlev, Jeanette (2023). *Informationskrig – påvirkning og propaganda i moderne krigsførelse*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- TASS (2022). Russia has not invaded Ukraine and will not invade any other country – Lavrov. 10. marts. <https://tass.com/politics/1419745>
- Winter, Jakob (2022). Impfscheu und putintreu: Ungeimpfte geben USA Schuld für Ukraine-Krieg, Profil, 23. juli. <https://www.profil.at/oesterreich/was-sagt-der-impfstatus-ueber-die-einstellung-zu-putin-aus/402085051>
- Yablokov, Ilya (2015). Conspiracy theories as a Russian public diplomacy tool: The case of *Russia Today* (RT). *Politics* 35 (3-4): 301-315.

Abstracts

Jørgen Staun and Patrick Eikeland

Russian influence operations in the wars in Ukraine in 2014 and 2022: active measures and maskirovka

How does the Russian security and military elite think about influence operations? How have influence operations been used in practice in the two wars in Ukraine, in 2014 and 2022? We explore this by seeking to capture the Russian understanding of influence operations using the concepts “active measures” and “maskirovka”. As might be expected, Russia has used active measures and maskirovka in the wars against Ukraine. The greatest success was in 2014 when Ukraine and the West were virtually caught off guard and Crimea was captured almost without a fight. However, Russian influence operations have also been successful in 2022 invasion, primarily in misleading Ukraine about where the main attack was being launched. A misdirection that could have had fatal consequences for Ukraine.

Keywords: active measures, maskirovka, Russia, Ukraine, influence operations

Dorthe Bach Nyemann

Kosovo Russia Serbia

Kosovo is neither the object nor the target of Russian influence operations. The purpose of delegitimizing Kosovo is to enhance and solidify the alliance between Russia and Serbia and the Serbian minorities across the Balkan region. Russian influence operations support the Serbian political elite by using Russian diplomatic levers and connections. Other Russian influence operations target the public, specifically influential Serbian groups in the right-wing opposition, in the military, and not least through the Orthodox Church throughout the Balkan region. The result is a high level of support for Russia among the Serbian population. This makes it extremely difficult for the Serbian government to make agreements with the EU or NATO and entraps Serbia in an alliance with Russia.

Keywords: The Serbian World, The Orthodox Church, diplomacy, Independence of Kosovo

Marc Schack

Can Denmark threaten, lie, and mislead? Influence operations from a legal perspective

A state like Denmark, which is committed to the rule of law, is characterized by its democratic foundations, adherence to legal principles such as equality before the law, and a commitment to the protection of fundamental freedoms. This stands in contrast to other types of states where such elements are either absent or subdued. The question is what this contrast means for Denmark's ability to carry out or counter-influence operations. In this article, Denmark's ability to handle such operations is considered based on an analysis of key rules that bind the Danish state. Since the topic is, in principle, extensive, the article focuses on three legal issues: the duty of truthfulness for Danish authorities, the international legal principle of sovereignty, and the regulation of the use of force and armed conflict.

Keywords: influence operations, duty of truthfulness, use of force, threats, laws of armed conflict

Mikkel Storm Jensen and Jens Svensson

Denmark's preparedness against influence operations: Minimalist approach to a complex challenge

Since 2018, Danish governments have considered the threat from hostile influence campaigns sufficiently significant to require a constant readiness to counter such events. Over the years, Danish governments have taken a minimalistic approach to the complex threats: A task force consisting of civil servants from various ministries supported by the national intelligence services operating under the sectorial responsibility principle. The involved personnel, which solve the task alongside their primary portfolios, are designated as the core in ad-hoc organizations that handle the challenges depending on where they emerge. The analysis compares the Danish minimalist approach with the Swedish approach. Sweden also responds to the challenge using the sector responsibility principle, but contrary to Denmark, Sweden has established a substantial and highly profiled standing organisation with no other tasks.

Keywords: influence operations, sector responsibility, complex problems, hybrid threats

Jeanette Serritzlev

Russian influence works – also in Denmark

The article looks at Russian influence in Denmark and seeks to put Russia's use of influence and information activities outside Russia as a means to achieve foreign policy strategic goals into a larger context. This happens e.g. by creating discord in the West. Russia achieves this, among other things, by means of modern propaganda principles of distributing the messages constantly, massively and repeatedly. The article's argument is that Russian influence can reach Danish media users in several ways and across platforms. This has become especially clear after the Russian invasion of Ukraine, where former COVID skeptics have largely taken over pro-Kremlin narratives. It is, as the chronicle will unfold, not accidental.

Keywords: Russia, Ukraine, information warfare, influence, propaganda, conspiracy theory.

Om forfatterne

Patrick Eikeland, cand.mag. i historie, har gennemført officersgrunduddannelsen i Hæren. Er pt. tjenestegørende i Efterretningsregimentet med rang af premierløjtnant. E-mail: peikel12@gmail.com

Mikkel Storm Jensen, major, cand.polit., ph.d.-kandidat. Har siden 2016 forsket og undervist ved Forsvarsakademiet i staters ageren i cyberdomænet. Hans ph.d. (forsvar maj 2023) analyserer, hvilke indflydelser det har på relationerne i NATO, når allierede anskaffer offensive cyberkapabiliteter, som de kun i meget begrænset omfang kan vidensdele om. E-mail: msje@fak.dk

Dorthe Bach Nyemann, studielektor ved Forsvarsakademiet, Institut for strategi og krigsstudier. Fra 2015-2018 dansk repræsentant og bidrager til et Multi-national Capability Development Campaign-projekt (MCDC), Understanding and Countering Hybrid Warfare. Deltager i et projekt for en NATO arbejdsgruppe, der undersøger russisk hybrid krigsførelse i Ukraine og andre stater i Europa. Har i løbet af de sidste to år hovedsageligt studeret russiske aktiviteter rettet mod Balkan med et særligt fokus på Kosovo og betydningen for Kosovos muligheder for normalisering af sin status. Sidder for bordenden for et tværgående netværk på Forsvarsakademiet om forsvar mod påvirkningsoperationer. E-mail: dony@fak.dk

Marc Schack, lektor i folkeret ved Institut for Militær Teknologi, Forsvarsakademiet. Er kandidat og ph.d. i jura fra Københavns Universitet og forsker og underviser i folkeret og national sikkerhedslovgivning, herunder i lyset af konflikter i cyberspace. E-mail: masc@fak.dk

Jeanette Serritzlev, militæranalytiker på Forsvarsakademiet med speciale i informationskrig og påvirkning, cand.mag. i dansk og kommunikation fra Københavns Universitet og har en Master i Militære Studier fra Forsvarsakademiet. E-mail: jese@fak.dk

Jørgen Staun, ph.d., lektor i international politik, Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet. Forsker primært i russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, russisk strategisk kultur samt Ruslands strategi i Arktis. E-mail: jmst@fak.dk

Jens Svensson, major, underviser og kursusleder, Forsvarsakademiets Institut for Ledelse og Organisation. Har siden 2018 undervist i ledelse og organisation på officersskolerne samt på Master i Militære Studier. Har tidligere beskæftiget sig med påvirkning, psykologiske operationer og civilt-militært samarbejde i Danmark, Kosovo og Afghanistan. E-mail: jesv@fak.dk